

Planer og prosjektering

En analyse av norsk-tanzaniansk samarbeid om Stiegler's Gorge
prosjektet, 1970-1981.

Masteroppgave i historie

Våren 2011

Institutt for arkeologi, konservering og historie

Humanistisk fakultet

Universitetet i Oslo

LARS SØYLAND

Takk for hjelpa til:

Helge Ø. Pharo for god veiledning gjennom hele prosessen; ansatte ved NORAD, UD og den norske ambassaden i Dar es Salaam for tilgang og hjelp med arkiver; til alle intervjuobjektene som velvillig delte sine erfaringer med meg; Kjell Havnevik for gode råd; og Knut Landet for gjennomlesing og innspill.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	1
Prosjektets premisser.....	1
Oppbygning og målsetting	3
Tidligere forskning	5
Kilder.....	9
Teori	12
2. Norsk bistand og afrikansk sosialisme.....	17
Dannelsen av NORAD	17
Ny vending i norsk utviklingshjelp	18
Tanzania – samarbeid og idealisering	20
Arushaerklæringen og afrikansk sosialisme.....	21
Økonomisk og sosial nedtur	23
Tanzaniansk mottakerpolitikk	25
Oppsummering	26
3. Oppstart og forundersøkelser	29
NORAD fatter interesse	29
Intern kritikk.....	32
Grunnlaget blir lagt	34
Norconsult	37
CMI-rapporten.....	41
Hvorfor ble rapportene grunnlag for fortsettelse?	44
Oppsummering	46
4. Videreføringen	47
Forhandlinger om videreførelse	47
NORAD bestemmer seg	51
Skepsis på begge sider.....	52
Overgangen fra Norconsult til Hafslund/Norplan	54
RUBADA	58
Stiegler's Gorge på vei mot storhet.....	60
Oppsummering	61
5. Siste fase.....	63
Hafslund/Norplan	63
TOR	64
Dyrere enn antatt	65
Flerformål, trinnvis utbygging og finansieringsproblemer	68

Verdensbanken	72
Acres.....	74
Luftslottet ramler sammen	76
Avslutningen	82
Etterspillet	84
Årsaksvurdering	86
Oppsummering	90
6. Avslutning.....	91
Konklusjon	91
Norsk bistandshistorisk kontekst.....	93
Sentrale personer	97
Forkortelser	101
Kilder og litteratur	103

Temaet for denne avhandlingen er Stiegler's Gorge prosjektet, et bistandsprosjekt i Tanzania som Direktoratet for utviklingshjelp (NORAD) beskjeftiget seg med på 1970-tallet. Det gikk ut på å berede grunnen for en stor demning og et vannkraftverk ved Stiegler's Gorge, som Rufiji elva strømmer gjennom. Noen utbygging ble aldri satt i gang, men et storstilt planleggingsarbeid ble gjennomført. Tanzanianske myndigheter ønsket et kraftverk, og mente dette kunne løse landets energiproblemer, tanken på uavhengighet fra energiimport var svært fristende. Sentrale aktører i NORAD trodde lenge det kunne la seg gjøre, og nærmere 150 millioner kroner ble til sammen brukt på utredningen. Prosjektet viste seg imidlertid å være alt for ambisiøst, og utbyggingen ble skrinlagt.

Prosjektets premisser

"When the heavens cry over the Rufiji they spill so much water that no-one can withstand its force. Man must obey the Rufiji".

- Tanzaniansk ordtak

Rufiji elva er omkring 600 kilometer lang og mesteparten ligger i Rufiji distriktet i det østlige Tanzania, like sør for den største byen Dar es Salaam.¹ Elva blir ekstra stor der Great Ruaha elva kobler seg på, før den fosser stor og frådende videre gjennom Selous naturreservat og ut på slettene, der det dannes et stort delta. Til slutt munner den ut i Det indiske hav, rett innenfor øya Mafia.² Stiegler's Gorge er et punkt på denne elva, knappe 200 kilometer fra Det indiske hav, og om lag 200 kilometer sørvest for Dar es Salaam. Gorgen er en trang dal som er ekstra smal nederst, deretter blir den gradvis bredere oppover.³ Det gjør den ideell for å anlegge en demning, med tanke på de massive kreftene som kan temmes på denne måten. Stiegler's Gorge ligger imidlertid inne i det enorme naturreservatet Selous, hvor det ikke bor mennesker og det dermed heller ikke finnes menneskeskapt infrastruktur.

¹ Dar es Salaam er den klart største og viktigste byen i Tanzania, men Dodoma, midt i landet, er den administrative hovedstaden.

² Selous er et av verdens største naturreservater med sine 54,600 km², med rikt dyreliv og uberørt natur. Det er ikke like kjent som Serengeti, i det nordlige Tanzania, men er likevel et yndet turistmål.

³ En "Gorge" er det samme som en "Canyon". Dette blir gjerne dannet av en elv som gradvis graver ut en smal ravine gjennom fjellformasjoner.

Stiegler's Gorge var på slutten av 1960-tallet godt kjent som et mulig sted for utbygging av vannkraft, og Tanzanias nye uavhengige regime hadde langsiktige planer om å utnytte denne muligheten. Dette kom blant annet fram i landets andre femårsplan, fra 1969.⁴ FNs Food and Agriculture Organization (FAO) hadde på slutten av 1950- og begynnelsen av 1960-tallet gjennomført en studie av Rufiji området, der de blant annet vurderte mulige vannkraftprosjekter, og Stiegler's Gorge ble trukket fram som en god mulighet. Men før NORAD kom inn i bildet var det aldri blitt gjort noen detaljerte undersøkelser rundt gjennomførbarheten. Sentrale aktører i NORAD begynte å interessere seg for prosjektet i 1970. Tanzania var da valgt ut som hovedsamarbeidsland for norsk bistand, og i denne tidlige fasen av norsk utviklingshjelp satset myndighetene på store enkeltprosjekter. NORAD tilbød sine tjenester, som først resulterte i en detaljert forundersøkelse. Ti år senere ble det lagt fram en omfattende rapport, inkludert anbudsdokumenter, for hvordan en utbygging kunne la seg gjøre, finansiert av direktoratet. Altså ivaretok NORAD alle fasene før spaden kunne settes i jorda. Likevel ble det aldri bygget noen demning og vannkraftverk ved Stiegler's Gorge.⁵ Prosjektet ble et av de viktigste for norsk bistand på 1970-tallet, og ville blitt det klart største om de ambisiøse planene hadde blitt satt ut i live. Planleggingen ble svært kostbar, og flere har undret seg over hvorfor dette i det hele tatt ble gjennomført. I etterpåklokskapens lys virker det åpenbart at prosjektet var alt for stort og kostbart for både Tanzania og norsk bistand. Nordmennene var nemlig helt alene om prosjektet, og norske konsulentfirmaer fikk av NORAD ansvaret for å gjennomføre arbeidet som ble gjort i Tanzania.⁶

Tanzania hadde i 1961 fått sin uavhengighet, og frigjøringshelten Julius Nyerere ble det forente Tanzanias president i 1964, han satt fram til 1985.⁷ Nyerere var svært populær både i Tanzania, Norge og Norden. Han frontet det nye og progressive regimet som hevdet de skulle bygge en moderne afrikansk stat basert på sosialisme, kombinert med lokale verdier og

⁴ Ministry of Economic Affairs and Development planning, Government of Tanzania. *The People's Plan for Progress. A popular version of The Second Five Year Plan for Economic And Social Development 1969-1974*, Dar es Salaam, 1969: 51.

⁵ Tidlig i 2011 har det versert rykter i Tanzania om at Stiegler's Gorge igjen er aktuell for utbygging. Dette kan leses i ulike nettavisartikler, f.eks.: <http://www.eturbonews.com/21115/stieglers-gorge-along-river-rufiji-may-be-under-threat> (03.05.11) og <http://www.thecitizen.co.tz/business/13-local-business/8127-the-stiegler-gorge-factor-in-tanzanias-energy-equation.html> (03.05.11). I tillegg hevder den tidligere ministeren Al Noor Kassum (som har en viktig rolle senere i denne oppgaven), i sin bok fra 2007, at en utbygging snart kan være aktuell: Kassum, Al Noor. *Africa's Winds of Change, Memoirs of an International Tanzanian*, London 2007.

⁶ Konsulentfirmaet Norconsult sto for arbeidet i den første delen, mens Hafslund og Norplan samarbeidet om den andre. Mer om Norconsult under "Norconsult" i 3. kapittel, mer om Hafslund/Norplan under "Hafslund/Norplan" i 5. kapittel.

⁷ Fastlandet fikk sin uavhengighet i 1961 under navnet Tanganyika, øya Zanzibar ble uavhengig i 1963, og i 1964 forente de seg under navnet "Den forente republikken Tanzania".

tradisjoner. I 1967 la regimet fram Arushaerklæringen, et politisk program som fremmet disse ideene. Det la ikke minst vekt på utvikling av landsbygda, og inkluderte planer om omfattende nasjonalisering av jordbruket. Optimismen var stor både i og utenfor Tanzania, og landet opplevde betydelig økonomisk vekst fram til begynnelsen av 1970-årene. Likevel var landet fortsatt svært fattig og lå langt tilbake utviklingsmessig. Industri og moderne infrastruktur var det lite av. Utover på 1970-tallet gikk det raskt nedover med økonomien. De internasjonale oljekrisene og feilslåtte politiske reformer i Tanzania var viktige årsaker til dette. På slutten av 1970-tallet hadde landet store betalingsproblemer og nærmet seg økonomisk ruin.⁸

Oppbygning og målsetting

Denne oppgaven gir en kronologisk anrettet framstilling av Stiegler's Gorge prosjektet, over tre analysekapitler. Målet er å fortelle historien om norsk befatning med prosjektet. Et gjennomgående fokus blir de viktigste beslutningstakerne og hva slag rolle de spilte, først og fremst i NORAD og norsk bistandssektor, men også på tanzaniansk side. Avhandlingen har altså først og fremst form av en beslutningsanalyse. I denne analysen blir også de enkelte aktørene nærmere presentert.⁹ Gjennom kronologisk gjennomgang vil jeg skape klarhet i hvordan prosessen forgikk og hvilke beslutninger som hadde betydning. Teorien om "The hiding hand" av Albert O. Hirschman, samt Judith Goldstein og Robert O. Keohanes teori om ideer og utenrikspolitikk blir brukt som verktøy i denne analysen.¹⁰ Teoriene blir nærmere presentert nedenfor.

Det 3. kapittelet tar for seg den begynnende interessen fra NORAD, og gjennomføringen av en forundersøkelse. Ettersom det skulle satses på Tanzania var direktoratet på utkikk etter store prosjekter i landet. Både direktør R.K. Andresen og kontorsjef Eskild Jensen i NORAD, hadde kjennskap til Stiegler's Gorge og ivret for at NORAD skulle engasjere seg. De mente det passet perfekt for norsk bistand, da Norge hadde lang erfaring med vannkraft, og at norsk kompetanse kunne utnyttes. Samtidig fantes det kritiske røster i direktoratet, som blant annet

⁸ En grundigere gjennomgang av situasjonen i Tanzania følger i neste kapittel.

⁹ For en oversikt og beskrivelse av de viktigste personene se "Sentrale personer", etter 6. kapittel. På tanzaniansk side er det toppolitikere, mens det på norsk side er snakk om bistandsbyråkrater. Slik nivåforskjell på aktørene er normalt der er et land opererer innenfor et annet lands grenser. På lik linje med at ambassadører generelt sett har kontakt med utenriksministeren i det landet de jobber i.

¹⁰ Hirschman, Albert O. "The principle of the hiding hand", i *National Affairs*, utg. nr. 6, vinter, s. 10-23, 1967; Goldstein, Judith & Robert O. Keohane. "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework" i Goldstein, Judith & Robert O. Keohane (red.), *Ideas and Foreign Policy*, s. 3-30, Cornell University 1993.

mente planleggingen gikk for fort fram. Det endte likevel med at NORAD finansierte en forundersøkelse utført av det norske konsulentfirmaet Norconsult. Norconsults arbeid bestod av to rapporter, som sto ferdig i 1973. Innholdet var ikke udelt positivt til en videreføring av prosjektet. Rapportene konkluderte med at storstilt industriutbygging som kunne nytte seg av kraften var nødvendig for å skape lønnsomhet. Samtidig slo de fast at lokale kull og råjernsforekomster ikke egnet seg til industrielle formål. Utnyttelse av disse lokale forekomstene ble på forhånd ansett som den beste muligheten for industriutbygging. I 1974 ble Christian Michelsens institutt (CMI) hyret inn for å undersøke mulighetene for nødvendig industrietablering på generell basis, dets rapport hevdet dette ville la seg gjøre. Konklusjonene og formen på de ulike rapportene blir presentert og drøftet, særlig med hensyn til konsekvensene for den videre planleggingsprosessen. I tillegg vil jeg belyse beslutningsprosessen rundt valget om å ta på seg dette prosjektet, og hva slags motiver de viktigste aktørene i NORAD hadde.

I 4. kapittel tar jeg for meg videreføringen til faktisk planlegging. Dette kapitlet vil i hovedsak dreie seg om årene 1974-1976. Her går jeg nærmere inn på vanskelighetene rundt etablering av den industrien Norconsult mente var nødvendig. Det argumenteres for at det var stor ubalanse mellom planen for kraftverket, som var på god vei, og planen om å etablere industri, som var svært vag. En kronologisk framstilling av dette blir gitt. Videre blir beslutningen om å bytte firma, fra Norconsult til Hafslund/Norplan gått nærmere etter i sømmene. Dette foregikk ikke uten kontrovers, og fikk stor betydning for de ulike firmaene. Til slutt følger en presentasjon av det statlige organet som ble opprettet på tanzaniansk side, Rufiji Basin Development Authority (RUBADA). Kapittel 3. og 4. presenterer helt nytt stoff med utgangspunkt i kilder som ikke tidligere har vært benyttet. Tidligere litteratur har i hovedsak tatt for seg prosjektets siste fase med reell planlegging. Det 5. kapitlet tar for seg denne fasen.

Foruten å gi en nærmere forklaring av hva som skjedde i den siste fasen vil jeg diskutere årsaker til at planleggingen ble fullført, selv om det ble stadig tydeligere at målsetningene ikke ville bli oppnådd. Beslutningstakerne i NORAD innså etter hvert dette, og ønsket å avslutte det videre arbeidet, og eventuelt fortsette under bedre forutsetninger senere. Dette førte NORAD og norsk utviklingshjelp opp i en svært vanskelig situasjon, tanzanianske myndigheter insisterte nemlig på at Norge skulle fullføre sine forpliktelser. Situasjonen ble dermed betent, det oppsto uenighet og småkrangling mellom både NORAD,

Utenriksdepartementet (UD) og tanzanianske myndigheter. Årsakene til at planleggingsprosessen likevel ble fullført blir derfor drøftet. Kapittelet dekker perioden fra 1976 til begynnelsen av 1980-tallet.

Oppgaven bygger på materiale fra NORAD, Utenriksdepartementet (UD) og den norske ambassaden i Dar es Salaams arkiver, samt intervjuer og litteratur om norsk bistandshistorie. Et innledende kapittel (2. kapittel) gjør rede for utviklingen i Tanzania i denne perioden, og setter dessuten prosjektet inn i bredere norsk bistandshistorisk kontekst.

Tidligere forskning

Professor ved Nordiska Afrikainstitutet i Uppsala, Kjell Havnevik, er den som tidligere har skrevet mest om Stiegler's Gorge prosjektet. Havnevik er utdannet økonom og har utviklingsstudier i Øst-Afrika/Tanzania som spesialfelt. Tidligere har Havnevik vært tilknyttet Universitet i Bergen (UiB) og CMI. I 1988 ledet han blant annet arbeidet med en landstudie av norsk bistandsarbeid i Tanzania fram til da, i regi av UiB.¹¹ I landstudien blir prosjektet behandlet over noen sider, men Havnevik gikk mer grundig til verks noen år senere. I boka *Tanzania - The Limits to Development from Above* setter Havnevik av et kapittel til Stiegler's Gorge prosjektet, hvor han fokuserer først og fremst på planleggingsprosessen og de feilene han mener ble gjort der.¹² Hovedgrunnlaget for Havneviks arbeid er flere studier og rapporter som alle dreier seg om Stiegler's Gorge, og nærliggende områder. Han har blant annet sett nærmere på studier utført av Hafslund, Norconsult, RUBADA og Universitetet i Dar es Salaam.¹³ Den store feilen, i følge Havnevik, er ensidigheten i planleggingen, NORAD og de andre involverte hadde først og fremst kraftutvinning i tankene, hevder han. Stiegler's Gorge ville blitt et kjempeanlegg som måtte få store konsekvenser for et enormt område og millioner av mennesker.¹⁴ Havnevik hevder at NORAD peilet seg altfor snevert inn mot kraftpotensialet i Stiegler's Gorge. Først da i 1977 Verdensbanken gjorde det klart at den ikke ville støtte et prosjekt med ensidige fokus på kraftutvinning tok NORAD denne problematikken på alvor, og gjorde det om til et flerformålsprosjekt.¹⁵

¹¹ Havnevik, Kjell J., Finn Kjærby, Ruth Meena, Rune Skarstein, Ulla Vuorela. *Tanzania - Country Study and Norwegian Aid Review*, Bergen 1988.

¹² Havnevik, Kjell J. *Tanzania - The Limits to Development from Above*, Uppsala 1993.

¹³ Havnevik 1993: 337-338. Jeg har hatt tilgang til de samme rapportene, men min framstilling bygger i større grad på arkivmateriale fra NORAD og UD. Mer om dette nedenfor.

¹⁴ Havnevik 1993: 274.

¹⁵ Havnevik 1993: 275-276. Jeg har også hatt en samtale med Havnevik om Stiegler's Gorge prosjektet.

Deler av kritikken Havnevik retter mot prosjektet kommer også til uttrykk i Helge Kjekshus' artikkel, "Økologiske aspekter ved Stiegler's Gorge prosjektet", som kom ut i 1977.¹⁶

Kjekshus var forsker ved blant annet Universitet i Dar es Salaam og Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), og har utviklingsstudier og Øst-Afrika som spesialfelt. Havnevik baserer også deler av sitt arbeid på denne artikkelen. Kjekshus forsøker å belyse alle sidene ved utbyggingen og trekker fram mulige lokale konsekvenser. Kjekshus kritiserer prosjektets ensretting og mangel på tilrettelegging for lokale bønder og fiskere. Han mener at utviklingen av prosjektet hadde for snevert fokus.¹⁷ Denne artikkelen kom ut samme år som NORAD gikk inn for retningsendringen som er beskrevet over.

Jarle Simensen diskuterer også Stiegler's Gorge prosjektet, i *Norsk utviklingshjelps historie 1 - 1952-1975: Norge møter den tredje verden* behandler han temaet over en håndfull sider, samt i artikkelen "Aid symbioses and its pitfalls. The Nordic/Norwegian-Tanzanian aid relationship, 1962-1986".¹⁸ Simensen bygger på NORADs kildemateriale i sitt arbeid, noe som også vil være hovedgrunnlaget for denne masteroppgaven. Simensen drøfter i liten grad den problematikken Havnevik er opptatt av, kun i et kort avsnitt belyser han flerbruksdelen av prosjektet.¹⁹ Mens Havneviks framstilling er begrenset til Tanzania, behandler Simensen allmenn norsk bistandshistorie. Han er opptatt av den generelle utviklingen av prosjektet og hvorfor det ikke lot seg gjennomføre, samt å forklare hvorfor det ble holdt i live så lenge. Blant annet peker Simensen på omfavnelsen av prosjektet fra Nyereres side, samt fordelene det ville skape for norsk industri. I tillegg presiserer han at det fantes kritikere av prosjektet, helt fra startfasen, i NORAD, Tanzania og Norge.²⁰ Et viktig poeng Simensen trekker frem er at NORAD ikke ble informert om Verdensbankens avslag av prosjektet før direktoratet selv var bundet til det.²¹ I tillegg fokuserer Simensen på det faktum at private firmaer ble satt til å utføre selve planleggingsarbeidet i Tanzania. Konsulentfirmaet Norconsult fikk først ansvaret for utredningen, mens Hafslund/Norplan overtok denne jobben i 1975. Altså ble ansvaret for realiseringen av prosjektet overført til private firmaer, med en egeninteresse av å se det

¹⁶ Kjekshus, Helge. "Økologiske aspekter ved Stiegler's Gorge Prosjektet" i *Forum for Utviklingsstudier*, nr. 10, 1977.

¹⁷ Kjekshus 1977: 4-15.

¹⁸ Simensen, Jarle. *Norsk utviklingshjelps historie 1. 1952-1975: Norge møter den tredje verden*, Bergen 2003; Simensen, Jarle. "Aid symbiosis and its pitfalls. The Nordic/Norwegian-Tanzanian aid relationship, 1962-1986" i Pharo, Helge Ø. & Monika Pohle Fraser (red.) *The Aid Rush – Aid regimes in Northern Europe during the Cold War*, Volume 2, s. 153-178, Oslo 2008.

¹⁹ Simensen 2003: 166.

²⁰ Simensen 2003: 162-167.

²¹ Simensen 2008: 166.

ferdigstilt. Disse selskapene var i Tanzania først og fremst for å bygge et kraftverk og var ute etter fortjeneste, samt oppbygging av egen kompetanse, hevder Simensen.²²

I sin artikkel fra 2008 lanserer Simensen en tese om at norske og nordiske politikere var rammet av et ”Tanzania-syndrom”. Arushaerklæringens prinsipper kombinert med Nyereres sjarm og vinnende vesen skapte en unik posisjon for Tanzania i Norden. Regimets modell ble oppfattet som original og fremtidsrettet og ga håp om en vellykket utvikling. Dette kombinert med verdier og metoder som var enkle å identifisere seg med, ser ut til å ha vært uimotståelig. Ikke bare arbeiderpartipolitikere og bistandsarbeidere ble besnæret, Jarle Simensen antyder at det norske folk identifiserte seg med kombinasjonen av et moderne samfunn bygd på sunt bondevett.²³ Tiltroen til landet ble i overkant hausset opp. Selv Julius Nyerere så at optimismen på egne vegne var overdrevet, og forsøkte å dempe forventningene til fremtidsutsiktene.²⁴ Simensen går så langt som å karakterisere idealiseringen av landet som et Tanzania-syndrom.²⁵ Han hevder dette ble særlig tydelig utover på 1970- og 1980-tallet, da viste det seg at flere av Arushaerklæringens målsetninger var feilslåtte, særlig gjaldt dette Ujamaa politikken, som var et forsøk på å kollektivisere jordbruket. Flesteparten av bøndene ønsket ikke å flytte i kollektiver, og det ble etter hvert benyttet makt fra myndighetenes side. Dette medførte klare brudd på menneskerettigheter, som norske myndigheter i lang tid bagatelliserte.²⁶

Ingvil Urdal har i sin masteroppgave, *Det forgjettede land? En analyse av den norske Tanzania-debatten, med hovedvekt på perioden 1971 til 1985*, også diskutert Tanzanias posisjon i Norge i denne perioden.²⁷ Hun viser at det foregikk en gjennomgående idealisering av Tanzania på hele 1970-tallet, og at dette skjedde på alle nivåer. Blant politikere, forvaltning og i media. Hun peker på Nyereres posisjon, og landets strategi for å bedre forholdene i Tanzania, som årsaker til dette. Hun hevder at argumentene for idealiseringen utover 1980-tallet i stadig større grad ble brukt til å dempe den økende kritikken av landets politiske situasjon.²⁸

²² Simensen 2003: 166.

²³ Simensen 2003: 142.

²⁴ Eriksen, Tore Linné. ”Tanzania: Fra underutvikling til krise” i Eriksen, Tore Linné (red.) *Den vanskelige bistanden*, s. 107-132, Oslo 1988: 112.

²⁵ Simensen 2008: 170.

²⁶ Simensen 2008: 170-171.

²⁷ Urdal, Ingvil. *Det forgjettede land? En analyse av den norske Tanzania-debatten, med hovedvekt på perioden 1971 til 1985*, Masteroppgave i historie, Universitetet i Oslo 2009.

²⁸ Urdal 2009: 97-98.

Ellers finnes det en del generell litteratur om norsk utviklingshjelp til Tanzania.

Trebindsverket *Norsk utviklingshjelps historie* omhandler i stor grad Tanzania.²⁹ På 1970- og første del av 1980-tallet var landet den klart største mottakeren av norsk bistand, dermed blir det en svært sentral del av dette verket. I 1988 kom artikkelsamlingen *Den vanskelig bistanden* ut, om norsk utviklingshjelps historie fram til da, som blant annet inneholder en artikkel om forholdet mellom Norge og Tanzania.³⁰ Artikkelsamlingen *The Aid Rush* fra 2008, om nordeuropeiske bistandsstrategi i løpet av den kalde krigen, inneholder også artikler om norsk bistand til landet.³¹ Blant annet Simensens artikkel om Tanzania-syndromet.³²

I tillegg er det skrevet et par hovedoppgaver om norske bistandsprosjekter i Tanzania, ved Universitet i Oslo (UiO). Thor Olav Brattensborg sin oppgave, *Sao Hill – fra u-landsprosjekt til industribedrift 1971 – 1981*, fra 1989 dreier seg om Sao Hill prosjektet.³³ Dette var et sagbruk NORAD finansierte og fikk opp å gå, det norske firmaet Forindeco ble brukt til å utføre arbeidet. Sagbruket leverte tømmer til lokalt forbruk. Dette prosjektet skiller seg fra Stiegler's Gorge i og med at det faktisk ble gjennomført. I tillegg ble det også sett på som relativt vellykket, i hvert fall i den perioden Brattensborg skriver om. Likevel fikk det en del kritikk, ettersom lønnsomheten krevde styring fra NORAD. Overføringen av kompetanse, som var et mål, gikk ikke som planlagt.³⁴ Den andre hovedoppgave er skrevet av Tore Øverhaug, og tar for seg fiskerisenteret Mbegani.³⁵ Senteret ble opprettet av tanzanianerne selv, i 1966, men i 1972 engasjerte NORAD seg og ønsket å bidra til å utvikle senteret som en utdanningsinstitusjon. Direktoratet ga det norske konsulentfirmaet FIDECO ansvaret for en forhåndsstudie som skulle se på mulighetene for å forbedre senteret.³⁶ Det nye senteret ble åpnet i 1982, og ble i første omgang spisset mot høyere utdanning. Det fikk massiv kritikk på grunn av dette, ettersom lokale fiskere ikke hadde forkunnskapene til å sette i gang med en

²⁹ Simensen 2003; Ruud, Arild Engelsen & Kirsten Alsaker Kjerland. *Norsk utviklingshjelps historie 2. 1975-1989: Vekst, velvilje og utfordringer*, Bergen 2003; Liland, Frode & Kirsten Alsaker Kjerland. *Norsk utviklingshjelps historie 3. 1989-2002: På bred front*. Bergen 2003.

³⁰ Eriksen 1988.

³¹ Pharo, Helge Ø. & Monika Pohle Fraser (red.). *The Aid Rush, Aid regimes in Northern Europe during the Cold War*, Volume 1 & 2, Oslo 2008.

³² Simensen 2008.

³³ Brattensborg, Thor Olav. *Sao Hill – Fra u-landsprosjekt til industribedrift 1971 – 1981*, Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1989.

³⁴ Brattensborg 1989: 114-118.

³⁵ Øverhaug, Tore. *Fra hjørnestein til møllestein. Mbegani Fisheries Development Centre, med hovedvekt på oppfølging og bruk av Evalueringsrapport 4.86.*, Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1993.

³⁶ Øverhaug 1993: 9-10.

slik utdanning. Fiskeriopplæring på mer elementært nivå kom først flere år senere.³⁷ NORAD valgte i 1988 å trekke seg ut av prosjektet, på bakgrunn av kritikken og en evalueringsrapport som anbefalte dreining mot mer yrkesrettet utdanning. Tanzanianerne ønsket heller en høyere utdanningsinstitusjon, og NORAD mente det ble satset for lite på yrkesrettet utdanning.³⁸ Et påfallende trekk var at man først etter massiv utbygging oppdaget at kysten utenfor Tanzania var uegnet til kommersielt fiske. De dype havområdene utenfor kysten ble i en evalueringsrapport beskrevet som ”en marin ørken”.³⁹

En annen utgivelse med relevans for denne oppgaven er May-Britt Öhman sin doktoravhandling om svensk bistands vannkraftutbygging i Tanzania, fra 1960- til 1990-tallet. Hennes hovedtema er Great Ruaha kraftverksprosjektet, dette var et svensk bistandsprosjekt som ble bygd ut mellom 1970 og 1975. Denne utbyggigen er det første eksempelet på storskala vannkraftutbygging i Tanzania.⁴⁰ Öhman tar for seg beslutningsprosessen om å gå i gang med og å gjennomføre prosjektet, og hvilke aktører innenfor svensk bistand som var viktige. Hun analyserer beslutningsprosessen i et postkolonialistisk og feministisk perspektiv.⁴¹ Dette prosjektet ble i motsetning til Stiegler’s Gorge realisert, og Öhman skriver om hele prosessen, dermed er det planleggingsfasen som er mest relevant for denne oppgaven.

Kilder

Oppgaven bygger i all hovedsak på norske primærkilder. Det som blir skrevet om tanzanianske involverte i prosjektet har jeg i det vesentlige funnet i norske arkiver eller gjennom intervjuer. To av de viktigste tanzanianske ministerne, Al Noor Kassum og Edwin Mtei, har imidlertid skrevet selvbiografier som tar for seg denne perioden.⁴² Den ene av disse, Kassum, skriver sågar noen sider om Stiegler’s Gorge. Disse bøkene har blitt et viktig grunnlag for deler av framstillingen. Det norske arkivmaterialet gir også innsikt i den tanzanianske siden av prosjektet, gjennom korrespondanse og møtereferater. Tanzanianske arkiver har derimot ikke vært tilgjengelige. Dermed blir dette en oppgave der jeg har undersøkt innsiden av den norske beslutningsprosessen, mens jeg bare delvis har kunnet undersøke den tanzanianske. Oppgaven er en beslutningsanalyse som gir en helhetlig

³⁷ Øverhaug 1993: 53-54.

³⁸ Øverhaug 1993: 158-159.

³⁹ Ruud & Kjerland 2003: 85.

⁴⁰ Öhman, May-Britt: *Taming Exotic Beauties: Swedish Hydropower Constructions in Tanzania in the Era of Development Assistance, 1960s – 1990s*, Stockholm 2007.

⁴¹ Öhman 2007: 38.

⁴² Kassum 2007; Mtei, Edwin. *From Goatherd to Governor*, Dar es Salaam 2009.

framstilling av de norske aktørene og deres standpunkter, mens det knytter seg noe mer usikkerhet til de tanzanianske, ettersom jeg ikke har hatt tilgang på deres interne drøftelser. Det har vært viktig å legge det fram så kronologisk nøyaktig som mulig, for å kunne følge de ulike beslutningene.

Arbeidet med NORADs kildemateriale ble svært tidkrevende, materialet var dårlig sortert og det tok lang tid å få orden på kronologien. Målet var å skrive en fremstilling av hele prosessen, jeg kunne dermed ikke gå alt for detaljert til verks, men forsøkte heller å finne sentral informasjon om de viktigste beslutningene som ble tatt underveis. Derfor var jeg ute etter møtetreferater mellom norske og tanzanianske representanter, samt møter med NORADs konsulenter (Norconsult og Hafslund/Norplan), i tillegg til interne møter i NORAD. Samtidig var det viktig å finne fram til korrespondanse i form av brev, telex og lignende mellom de samme aktørene, i tillegg til interne notater der NORADs ansatte ytret meninger seg i mellom. Disse brevene og notatene var vanskelige å lete fram, da de gjerne lå hultet til bulter mellom annet materiale, og det krevde en grundig gjennomgang av de fleste boksene. En del av boksene kunne jeg likevel sortere vekk etter en rask gjennomgang. Jarle Simensen har benyttet deler av NORADs arkiv, under sitt arbeid med Stiegler's Gorge i forbindelse med første bind av *Norsk utviklingshjelps historie* (2003). Det ligger i sakens natur at Simensen kun har rukket en rask gjennomgang av deler av materialet.

I tillegg har jeg gjennomgått tidligere ubenyttet materiale i UDs arkiver, i alt 25 mapper. Departementets arkiver har vært en svært viktig kilde for deler av framstillingen. Initiativet til og oppstartsfasen av prosjektet er lite omtalt i departementets arkiver, dette blir behandlet i tredje og fjerde kapittel og baserer seg i hovedsak på NORADs arkiver. Fra om lag 1977 blir prosjektet derimot hyppig omtalt i UDs arkiver. UDs materiale var mindre og langt lettere å håndtere enn NORADs. Det var uproblematisk å identifisere de aktuelle dokumentene, ettersom ordene "Stiegler's Gorge" skiller seg ut og er lett å oppdage. Derfra har jeg benyttet meg av brev og telex mellom departementet og NORAD (både i Norge og med stedlig representant i Tanzania), samt brev- og telexutveksling med tanzanianske myndigheter, og interne møter og notater i departementet. I tillegg har jeg kunnet undersøke landprogrammene, og drøftelsene rundt dem.

Jeg har også gjennomgått materiale i den norske ambassadens arkiver i Dar es Salaam. Disse arkivene inneholdt mye av det samme som NORADs, men jeg fant noen brev fra tanzanianske

myndigheter og en del rapporter som gjorde god nytte. Særlig gjelder dette rapportene som ble utarbeidet i forbindelse med konsekvensanalysene etter at selve kraftverksrapporten sto ferdig. I tillegg til materiale om det arbeidet NORAD gjorde i forbindelse med Rufiji distriktet etter at Stiegler's Gorge ble skrinlagt.

Jeg har ikke benyttet meg av stortingsforhandlinger som kilde, ettersom offentlig debatt om Stiegler's Gorge ikke er et tema i denne avhandlingen.

Analyse av primærkilder var noe jeg hadde lite erfaring med på forhånd, men jeg har tidligere øvd meg på å analysere skriftlig materiale og å trekke ut viktige poenger fra ulike tekster. I tillegg har jeg lest flere teoretiske og metodiske tekster om hvordan historie kan skrives. Likevel er min erfaring at analyse av skriftlig arkivmateriale ikke er mulig å lære seg gjennom å lese teori på forhånd, men må læres gjennom praksis. Noe jeg har fått massevis av gjennom arbeidet med denne oppgaven.

Intervju av tidsvitner har også vært en viktig kilde til informasjon. De første intervjuobjektene ble identifisert gjennom lesing av primærkilder. Ut fra det skriftelige materiale kunne det leses hvem som var de viktigste beslutningstagerne, og de mest involverte. Under samtalene med de søm ønsket å la seg intervjuet fikk jeg også tips om flere kandidater, som dermed ble enda en måte å finne fram til intervjuobjekter. Gjennom intervjuene har jeg kunnet fylle visse huller jeg hadde etter arbeidet med det skriftlige materialet, i tillegg til å få bekreftet/avkreftet noen oppfatninger jeg har gjort meg underveis. Samtidig var det viktig å ikke stole blindt på alt som ble sagt, det har tross alt gått 30-40 år. Derfor har det skriftelige materialet gått foran det muntlige der det er motstridende syn. Det har også vært viktig å ha i mente hva slags posisjon intervjuobjektene har hatt, og om dette kan ha hatt innflytelse på framstillingen. Under intervjuene har jeg forsøkt å la objektene fortelle sin versjon av hva som skjedde, og hva de mente var de viktigste delene av prosjektet. I tillegg hadde jeg forberedt en hel del spørsmål som jeg anslo det aktuelle intervjuobjektet kunne svare på, som jeg stilte lenger ut i samtalene.

Teori

I denne oppgavens analyse benytter jeg Albert O. Hirschmans teori *The principle of the hiding hand* for å bidra til å forklare dette prosjektets utvikling.⁴³ Dette er en generalisert teori som kan benyttes til å avdekke mekanismer ved utviklingsprosjekter i ettertid. Mekanismene den beskriver er ikke bevisste handlinger av enkeltaktører, men tendenser som er vanlige i slike prosjekter. Den blir her brukt som en måte å forklare deler av den generelle utviklingen ved Stiegler's Gorge prosjektet. Hirschman hevder at mennesker er tilbøyelige til å ta på seg oppgaver i den tro at det vil gå lett, uten å ta høyde for de problemene som kan oppstå underveis. Man setter i gang med en helt ny oppgave, heller enn å lete etter vanskelige situasjoner som kan oppstå. En slik prosess mener han å kunne spore for mange prosjekter som har blitt forsøkt gjennomført i utviklingsland. Slike prosjekter kan la seg gjennomføre på grunn av kreativ problemløsning underveis, eller de kan falle helt sammen på grunn av problemene, sier Hirschman.⁴⁴

En variant av teorien knytter seg til prosjekter som gjerne blir solgt på at arbeidet som kreves er rutinemessig, arbeid man er vant til fra kjente omgivelser, og en forestilling om at forutsetningene for gjennomføring ikke endrer seg fra sted til sted, Hirschman kaller dette "pseudo-imitation technique".⁴⁵ For å forklare dette bruker han en krykke som metafor, og hevder at beslutningstakeren støtter seg på denne til å begynne med. Krykken er da gjerne en forestilling om at kompetansen og kunnskapen er på plass, og at prosjektet er noe man enkelt kan gjennomføre på bakgrunn av erfaring. Når eventuelle problemer oppstår i de nye omgivelsene lener man seg på denne krykken. Krykken blir dermed et redskap for å skjule de problemene som oppstår. Evne til å skjule problemer kan også innebære en overvurdering av prosjektets mulighet for avkastning, i tillegg til eller istedenfor skjulingen som krykken står for.⁴⁶ Når problemene blir for store og åpenbare kreves kreative løsninger for å løse dem, om kreativiteten lykkes kan krykken kastes. En beslutningstaker som har tatt stor risiko kan da fremstå som en som ikke har tatt risiko i det hele tatt, ettersom det hele tiden fantes en løsning, bare at løsningen ble radikalt endret underveis. Dette åpner for at forutsetningene for gjennomføring kan komme senere og erstatte det som i utgangspunktet skulle være

⁴³ Hirschman 1967.

⁴⁴ Hirschman 1967: 13.

⁴⁵ Hirschman 1967: 17. Hirschman hevder sågar at dette var særs vanlig for elvedalsprosjekter. I årene etter andre verdenskrig, da mange elvedaler i utviklingsland ble kartlagt, ble de ofte framstilt som at de krevde likt arbeid, sier han.

⁴⁶ Hirschman 1967: 21.

forutsetningen.⁴⁷ Hånden kan altså være positiv, da det er mange eksempler på at kreative løsninger redder prosjekter med gode intensjoner, som får problemer, men som senere likevel blir suksessfulle. Sånn sett hjelper hånden risikoredde beslutningstagere til å ta større risiko. Likevel understreker Hirschman at en slik prosess er farlig, og ofte fører til fiasko. Det kreves en god porsjon flaks for å lykkes. Så lenge man trenger krykken for å lykkes er sjansene for å mislykkes svært store, hevder han.⁴⁸

Hirschman argumenterer for at industriprosjekter er spesielt utsatt for The hiding hand, særlig når velkjente metoder skal overføres til nye miljøer. Og det er først og fremst industriprosjekter i u-land som opplever dette. Under slike prosjekter er prosessen gjerne lang før resultatene, og da også problemene, viser seg. Dette resulterer gjerne i at mye penger og prestisje er investert. I en slik situasjon virker mekanismene ofte slik at man vil strekke seg så langt som mulig for å forsøke å få det til å fungere. Og problemene har dermed en tendens til å bli gjemt bort i *det* avgjørelsen om å gå videre skal tas.⁴⁹ Teorien blir først trukket inn i 5. kapittel, etter at hele kronologien er presentert.

En annen teori som blir benyttet handler om ideers innvirkning på utenrikspolitikk. Judith Goldstein og Robert O. Keohane presenterer denne i boken *Ideas and Foreign Policy*.⁵⁰ Jeg vil bruke denne til å forklare hvordan de ulike beslutningstakerne har latt seg påvirke av ideer og oppfatninger som rådet i deres krets, og at de hadde innflytelse på viktige beslutninger i forbindelse med Stiegler's Gorge prosjektet.⁵¹ Goldstein og Keohane mener ideer har innvirkning på politiske aktører og deres beslutninger, særlig når ideene blir en del av politiske institusjoner. På tross av at aktørene har et ønske om å opptre rasjonelt og å oppnå målsettinger på enklest mulig vis, også når beslutninger sluttes på bakgrunn av egeninteresse. De hevder at alle beslutninger har et utgangspunkt i tilgjengelige ideer.⁵² Dette gjelder oppfatninger og ideer som deles av mange mennesker, og hvordan disse påvirker utenrikspolitikk.⁵³ Goldstein og Keohane hevder at så lenge en bestemt idé er blitt institusjonalisert i et miljø, vil denne hele tiden påvirke den politiske linjen miljøet legger seg

⁴⁷ Hirschman 1967: 19.

⁴⁸ Hirschman 1967: 20.

⁴⁹ Hirschman 1967: 14-15.

⁵⁰ Goldstein & Keohane: 1993.

⁵¹ Dette gjelder ideen om at Tanzania var et særtilfelle, som hadde spesielt gode forutsetninger for å lykkes utviklingsmessig. Denne idealiseringen skriver blant andre Jarle Simensen og Ingvil Urdal om, dette blir nærmere presentert i nest kapittel.

⁵² Goldstein & Keohane 1993: 3-5.

⁵³ Goldstein & Keohane 1993: 7.

på. Det kreves endring/innovasjon av idégrunnlaget for at denne ikke skal påvirke de beslutningene som blir tatt. Og slike institusjonaliserte ideer fortsetter gjerne å påvirke så lenge de ikke blir ufordret, gjerne uten å si noe om det originale grunnlaget for å ta til seg ideen. Menneskelige ideer må alltid tas i betraktning når man skal forklare de politiske linjene som blir valgt, så vel som interesser og makt, hevder forfatterne.⁵⁴

Goldstein og Keohane operer med tre ulike "beliefs" (forestillinger) for å forklare hvordan ideer påvirker utenrikspolitikk: "world views" (verdensanskuelse), "principled beliefs" (prinsippbasert forestilling), "causal beliefs" (årsakssammenheng). Vår verdensanskuelse er noe som påvirker samfunnet, og henger sammen med menneskers oppfatning av identitet, samt at det utløser sterke følelser og lojalitet. Dette er snakk om store ideer som mange mennesker deler. Religion er et eksempel på dette, men de siste par hundreår har vist at en slik anskuelse kan forandre seg og at moderne ideer kan skape nye verdensanskuelser, hevder Goldstein og Keohane.⁵⁵ Prinsipiell oppfatning handler om normative ideer i forhold til hva som er rett og galt, rettferdig og urettferdig. Slike prinsipper endrer seg over tid, gjerne på bakgrunn av nye verdensanskuelser. De hevder dette får stor betydning på politiske og administrative avgjørelser.⁵⁶ Til sist sier de at grupper som deler prinsipper og verdensanskuelse kan bli påvirket av andres handlinger innenfor samme gruppe. Hvis en gruppe/person med en viss posisjon foretar seg noe kan dette føre til at flere tar lignende beslutninger, forutsatt at de verdsetter de samme ideene. Dette er årsakssammenheng basert på felles forestilling, slike prosesser forårsaker synlige politiske retningsendringene oftere enn hva de to foregående og tregere prosessene (verdensanskuelse og prinsippbasert oppfatning), men er også påvirket av dem.⁵⁷

En måte Goldstein og Keohane forklarer hvordan disse forestillingene påvirker beslutningstakere, er når prinsippene virker som veiledning i vanskelige situasjoner. Om det er mye usikkerhet i en beslutningsprosess er det enkelt å støtte seg til prinsipielle oppfatninger. Prinsippene virker da som gode etiske og moralske grunnlag for å utføre handlinger, de kan dermed overprøve, og få fokus vekk fra, reell årsaksmessig usikkerhet.

⁵⁴ Goldstein & Keohane 1993: 11-13, 29-30.

⁵⁵ Goldstein & Keohane 1993: 8-9.

⁵⁶ Goldstein & Keohane 1993: 9-10.

⁵⁷ Goldstein & Keohane 1993: 10-11.

Sånn sett endrer prinsippene fokus fra rent praktiske, materielle og maktmessige utfordringer, over til moralske og generelle holdninger basert på prinsippene.⁵⁸

Jeg vil til slutt understreke at dette først og fremst er en empirisk oppgave, der undersøkelse av skriftlig kildemateriale er det viktigst grunnlaget. Disse teoriene blir brukt som hjelpemidler til å forstå og å forklare beslutningsprosessen bedre.

⁵⁸ Goldstein & Keohane 1993: 16-17.

I det følgende vil jeg presentere vesentlige sider ved norsk utviklingshjelp med relevans for denne oppgaven. Innledningsvis gis en kort beskrivelse av den selvstendige formen NORAD fikk etter etableringen i 1968. Deretter vil jeg forklare hvordan rammene for norsk bistand endret seg utover på 1970-tallet. Et viktig poeng blir å vise hvordan Norge da kunne ta mer selvstendige valg i bistandspolitikken, ettersom det politiske verdensbilde endret seg. Videre vil jeg vise at idealisme fikk større betydning for norsk bistands målsettinger. Samtidig som det viste seg at den reelle innsatsen i mottakerlandene ikke fulgte de nye endringene fullt ut, dette kommer jeg også nærmere inn på. Videre vil jeg beskrive den sterke idealiseringen av Tanzania i det norske bistandssystemet, så vel som i opinionen. I tillegg til å presentere årsaker til denne idealiseringen vil jeg beskrive hvordan samarbeidet med Tanzania oppsto.

I andre halvdel av kapittelet belyses det hvordan den politiske, økonomiske og sosiale situasjonen i Tanzania artet seg. Jeg vil presentere hvilke sider av den tanzanianske politikken som slo så godt an i Norge. I tillegg blir det klargjort hva slag situasjon landet befant seg i mens prosjektet ble planlagt, og at premissen for landets utvikling endret seg underveis. Selv om det rådde mye optimisme på vegne av Tanzania, fikk landet store økonomiske og sosiale problemer utover på 1970-tallet. Men dette kom ikke tydelig fram verken i norsk bistandssektor eller offentlighet. Til slutt blir en oversikt over Tanzanias politiske strategi overfor giverland på 1960- og 1970-tallet gitt.

Dannelsen av NORAD

Forvaltningsorganet for norsk bistand, Norsk utviklingshjelp (NU), ble utover på 1960-tallet stadig mer misfornøyd med egen innflytelse, og det oppsto gnisninger med UD. Da sentrum-høyre koalisjonen til Per Borten inntok regjeringslokalene nedsatte den i 1966 Onarheim-utvalget, ledet av Onar Onarheim, for å bøte på disse problemene. Utvalget fikk i oppgave å anbefale nye retningslinjer for norsk utviklingshjelp, både organisatorisk og innholdsmessig, og kom med sin anbefaling samme år. Dets arbeid resulterte i at Direktoratet for norsk utviklingshjelp (NORAD) ble dannet i 1968. Det nye direktoratet fikk både utvidet ansvar og

beslutningsmyndighet, blant annet med ansvar for bilaterale bistandsprosjekter.¹ Onarheim-utvalget forslo nemlig å gjøre det nye direktoratet så frittstående som et direktorat kunne være. UD skulle være endelig ansvarlig, men direktoratet lå utenfor departementet og hadde vide fullmakter.² Det ble diskutert om direktoratets styre bare skulle ha rådgivende myndighet, men utvalget avgjorde at det skulle være ansvarlig for bistandsarbeidet direktoratet utførte. Dermed fikk direktøren avlastning, og slapp å bære alt ansvaret, styret skulle legge rammene og delegere myndighet til direktøren.³ Et av punktene i Onarheim-utvalgets innstilling sa videre at det nye direktoratet skulle jobbe for å opprette kontakt mellom norsk næringsliv og mottakerlandene.⁴

Ny vending i norsk utviklingshjelp

Utover på 1970-tallet endret norsk bistandspolitikk seg, i form av størrelsen på bidrag, målsetninger og politiske innvirkning. Først fra slutten av 1960-tallet markerte Norge seg som et ledende giverland hva gjelder bistandens størrelse som andel av BNP, og et tiår senere lå norsk utviklingshjelp helt i toppsjiktet, relativt sett.⁵ Da Borten-regjeringen falt etter seks år ved roret i 1971, sto en ny generasjon arbeiderpartipolitikere klare til å overta. Da ble det tydeligere at Norge ville støtte regimer med politisk tiltrekkende styrform, for norske sosialdemokrater. Arbeiderpartiet satt med regjeringsmakt gjennom nesten hele 1970-tallet, dette påvirket bistandspolitikken. Krefter i partiet erklærte tidlig på 1970-tallet at norsk bistand hadde politiske overtoner, og at bistanden i stor grad skulle støtte progressive regimer. Men det ble også balansert med støtte til mer moderate land, som Kenya, for å opprettholde bred enighet om bistandspolitikken i Norge.⁶ Målsetningene med bistanden ble i større grad sosial utjevning, og å hjelpe de aller fattigste i mottakerlandene. Den til da gjeldende strategien for utvikling ble oppfattet som mislykket, på tross av generell vekst i verdensøkonomien på 1960-tallet. Mange mennesker i den tredje verden led fortsatt av sult og fattigdom. Den industrielle veksten hadde ikke gagnet hele samfunnet, slik den var foreventet å gjøre. OECDs Development Assistance Committee (DAC) og USA uttrykte missnøye med hvordan

¹ Simensen 2003: 113-114.

² Reithaug, Kjetil. *Institusjonen Norsk Utviklingshjelp. Organiseringen av norsk bistandsadministrasjon 1962-1968. Grunnlaget legges for NORAD*, Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1994: 213-214.

³ Reithaug 1994: 222-223.

⁴ Simensen 2003: 113-114; Reithaug 1994: 219.

⁵ Pharo, Helge: "Reluctance, enthusiasm and indulgence: the expansion of bilateral Norwegian aid" i Pharo, Helge Ø. & Monika Pohle Fraser (red.) *The Aid Rush. Aid regimes in Northern Europe during the Cold War*, Volume 1, s. 53-89, Oslo 2008: 55.

⁶ Pharo 2008: 74-76.

bistanden fungerte.⁷ En dreining mot forbedring av menneskers levekår ble gjennomført generelt i bistandsstrategien. Særlig ble fokuset rettet mot mennesker på landsbygda og å dekke grunnleggende menneskelige behov. Fram til 1970-tallet hadde den rådende tankegangen i hele den vestlige verden vært at faglig og finansiell bistand skulle fremmes. Politikere, økonomer og andre eksperter så da oppbyggingen av industri og økningen av produksjon som selve nøkkelen til utvikling og forbedring av alle samfunnslag, uten å ta særskilte sosiale hensyn.⁸ Utover på 1970-tallet ble denne strategien oppfattet som feilslått.⁹ Dette ble ytterligere forsterket av oljekrisen og nedgangen i verdensøkonomien, som reverserte det økonomiske oppsvinget u-landene hadde hatt på 1960-tallet. Men det var ikke bare verdensøkonomien som var i endring, internasjonal storpolitikk tok også en ny retning.

I Europa ble den kalde krigen i større grad preget av avspenning i denne perioden. Selv om kappløpet om innflytelse i den tredje verden fortsatte, de to supermaktene prioriterte fortsatt dette høyt.¹⁰ Avspenningen i Europa fikk imidlertid følger for handlingsfriheten i norsk bistandspolitikk. Kald krigshensyn ble mindre viktig i utformingen, slike hensyn hadde i stor grad påvirket bistandspolitikken på 1950- og 1960-tallet.¹¹ Dette økte muligheten for friere spillerom, og Norge kunne i større grad selv velge samarbeidsland også i den tredje verden.

Et område Norge markerte seg på var støtten til planene om Ny økonomisk verdensorden (NØV). Frustrasjonen rundt den underutviklede verdens problemer førte til at rutinene i verdenshandelen ble fremhevet som roten til forskjellen på i- og u-land. Bistand var ikke nok, grunnleggende endringer i verdenshandel måtte til for å endre bildet, ble det hevdet. Gjennom FNs konferanse for handel og utvikling (UNCTAD) greide 77 utviklingsland å samles om visse krav de ønsket å gjennomføre. Det ble aldri noe av de ambisiøse planene, men det ble et område der Norge markerte seg og inntok en radikal holdning. Under den fjerde UNCTAD konferansen i 1976, markerte Norge seg sterkt gjennom å tilby 25 millioner dollar til fondet for et internasjonalt råvareprogram. Etter dette ble Norge sett på som en av de fremste forkjemperne for NØV. Hele affæren med NØV viser norsk at bistand tok en ny vending på

⁷ DAC er en underavdeling i Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), hvor Norge er medlem, det er et forum hvor de største giverlandene diskuterer utviklingsspørsmål.

⁸ Pharo 2008: 74.

⁹ Pharo 2008: 69-71

¹⁰ Westad, Odd Arne. *The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of Our Times*, Cambridge 2005. Bokens poeng er å vise hvordan innflytelse i den tredje verden var en viktig del av den kalde krigen.

¹¹ Pharo 2008: 56-61.

1970-tallet. Den kalde krigen var ikke lenger like viktig, påvirkningen fra USA og DAC ikke lenger like sterk, og Norge våget å ta mer selvstendige standpunkt.¹²

Likevel innebar ikke dette at den reelle norske innsatsen i mottakerlandene ble endret i en håndvending. Mange honnørord ble brukt, men dette fikk ikke umiddelbare konsekvenser på bakken. Foruten Stiegler's Gorge ble også flere andre store prosjekter i Tanzania iverksatt omtrent samtidig, innen skipsfart (Tacoshili), fiskeri (Mbegani) og skogsdrift/treforedling (Sao Hill).¹³ Stiegler's Gorge var altså del av en større agenda innen norsk bistand til Tanzania, men disse prosjektene var bare delvis forenlig med de nye målene for bistand, som har blitt skissert over. De gikk ut på å plassere store foretak i landet, som bygget på norsk kompetanse, men som fikk problemer med å overføre kompetanse og gi relevans for det brede lag av befolkningen. Sao Hill var for eksempel avhengig av styring fra NORAD for å holde seg lønnsom.¹⁴ Mens Mbegani fikk kritikk for å rette seg mot høyere utdanning, som ikke hjalp lokale fiskere som behøvde opplæring og utstyr.¹⁵ Denne opplæringen og overføringen av kunnskap var imidlertid svært vanskelig å gjennomføre, og det var ikke bare hos direktoratets gjennomføringsevne problemet lå. Det har også sammenheng med tanzanianernes vilje og evne til å overta driften av de enkelte prosjekter, ledelsen i flere statelige selskaper hadde store problemer, og dette gikk utover driften.¹⁶ NORAD gjorde blant annet flere forsøk på å la tanzanianerne overta Sao Hill, men dette ville gå utover lønnsomheten. Derfor ble tanzanianerne selv skeptiske til overtakelse, ettersom overskuddet var kjærkomment.¹⁷

Tanzania – samarbeid og idealisering

På begynnelsen av 1960-tallet var et bistandssamarbeid mellom Sverige, Norge og Danmark i emningen. De nordiske landene ønsket å samkjøre deler av innsatsen sin, og i 1961 falt valget på Tanzania.¹⁸ Dette ble resultatet etter en lengre vurderingsprosess der flere land ble vurdert. Engelsk som offisielt språk, samt det behagelige klimaet ser ut til å ha vært viktige årsaker til

¹² Ruud & Kjerland 2003: 24-29.

¹³ Ruud & Kjerland 2003: 73-93; Brattensborg 1989; Øverhaug 1993. Tacoshili, Mbegani og Sao Hill var alle store prosjekter, innen de nevnte områdene, som ble satt i gang få år etter Stiegler's Gorge.

¹⁴ Brattensborg 1989: 114-118.

¹⁵ Øverhaug 1993: 53-54.

¹⁶ Dette kommer også fram senere i denne oppgaven. Det statelige selskapet som ble opprettet i forbindelse med Stiegler's Gorge prosjektet, RUBADA, fikk store problemer med å følge opp de oppgavene de ble satt til å gjøre.

¹⁷ Ruud & Kjerland 2003: 78-82.

¹⁸ Landet ble først hetende Tanzania i 1964, men for enkelhets skyld opererer jeg med Tanzania gjennom hele denne teksten.

valget.¹⁹ I 1966 fikk Norge i stand et formelt samarbeid med Tanzania. Frigjøringshelten og presidenten Julius Nyerere må få mye av æren for dette, og var helt klart avgjørende for satsningen.²⁰ Samtidig ble satsingen utvidet til Kenya, Zambia og Uganda.²¹ Nyerere og Tanzania ble en hit blant norske sosialdemokrater. Men ikke bare politikerne trykket Tanzania til sitt bryst, samarbeidet hadde bred støtte i den norske befolkning. Framstillingen i media og vitnesbyrd fra mennesker som hadde forbindelser der ga Tanzania en unik posisjon. Ingvil Urdal konkluderer med at landet ble en yndling i den norske offentligheten, og at det foregikk en gjennomgående idealisering av landet.²² Det oppstod personlige forbindelser og vennskap mellom norske og tanzanianske politikere, byråkrater og bistandsarbeidere. Entusiasmen og optimismen kom også til uttrykk i norske medier og spredde seg videre til vanlige folk. Ideelle organisasjoner og støttegrupper til fordel for Tanzania ble det dannet flere av. Dette førte også til at landet skilte seg klart ut blant de østafrikanske landene, og ble den klart største mottageren av bilateral norsk bistand på 1970- og første halvdel av 1980-tallet.²³ Fram til 1981 fokuserte NORAD nærmest utelukkende på sosial utvikling i årsmeldingenes beskrivelser av Tanzania. Landet hadde nemlig en positiv tendens innen helse og utdanning. Problemene med kollektivisering av landsbygda og den store økonomiske nedturen ble derimot ikke behandlet. De positive sidene ble altså fremhevet, mens de negative ble oversett. Det viser at idealiseringen langt på vei var ideologisk basert.²⁴ Planleggingen av Stiegler's Gorge foregikk hovedsakelig på 1970-tallet, og sammenfalt derfor med den mest intense perioden for idealisering av Tanzania. Men hva var det så ved Nyerere og Tanzania som gjorde landet så populært i Norge?

Arushaerklæringen og afrikansk sosialisme

I 1967 la tanzanianske myndigheter fram Arushaerklæringen, dette var et dokument som skulle dra opp retningslinjene for landets videre utvikling. Erklæringen bygget i hovedsak på president Julius Nyereres tanker om en afrikansk sosialisme. Dette var ingen flørt med Sovjetunionen for å posisjonere seg innefor den kalde krigens rammer. Presidenten hadde en forestilling om at sosialisme var forenelig med en iboende afrikansk mentalitet, som var forsvunnet, men som kunne vinnes tilbake. Nyerere valgte ut visse ideologiske elementer og

¹⁹ Simensen 2003: 118.

²⁰ Pharo 2008: 66-67.

²¹ Eriksen 1988: 108.

²² Urdal 2009: 25-26, 97-98.

²³ Urdal 2009: 25-26.

²⁴ Urdal 2009: 30-31.

overså andre, som revolusjon og klassekamp. For ham var det etiske og moralske spørsmål kombinert med rett mentalitet som var viktig. Staten var et verktøy som skulle sørge for å iverksette tiltak som sakte, men sikkert ville rendyrke denne mentaliteten. Arushaerklæringen var ment som første skritt på veien.²⁵ Hovedpunktet var at landet skulle bli uavhengig og i stand til å klare seg selv. De første årene etter uavhengigheten hadde den gamle koloniherrn, Storbritannia, fortsatt hatt stor innflytelse. Tanken om selvberging betydde ikke isolering, målet var heller at Tanzania skulle spille en aktiv rolle i internasjonal politikk og handel, uten å være avhengig av et større og mektigere land. En annen sentral del av erklæringen var kollektiviseringen av landbruket. Denne politikken ble kalt Ujamaa²⁶ og gikk ut på å samle bøndene i landsbyer og få dem til å dyrke jorda i fellesskap. Bøndene var viktige for Nyerere, han hevdet de bar på den mentaliteten som var så viktig for den nye sosialismen, samtidig som han framholdt at bøndenes arbeid la selve grunnlaget for landets utvikling.²⁷ I tillegg la Arushaerklæringen vekt på sosial likhet og å utjevne klasseforskjeller. Denne delen av ideologien var svært viktig og ble stadig understreket. Dette gjaldt selv for statlige ansatte og politikere, tiltak ble iverksatt for å unngå at toppolitikere ble en dekadent overklasse, hvilket var tilfelle i mange av de nyetablerte afrikanske statene.²⁸

Selv om mye av Arushaerklæringen var tuftet på idealisme, var den også motivert av et ønske om nasjonal suverenitet. I de første årene etter uavhengigheten satset regimet på britisk og annen vestlig kompetanse for å bygge landet. Foruten Storbritannia, var også USA og Vest-Tyskland viktig i den tidlige uavhengighetsfasen. Særlig de to førstnevnte landene var betydelige aktører på det afrikanske kontinentet, hvilket la begrensninger på tanzanianske frihet til å komme med dipolmatiske utspill. Nyerere var ikke klar for å ofre nasjonal suverenitet til fordel for økonomisk støtte. Senere ble amerikanerne og britene ofte valgt vekk samtidig som Kina ble en viktig samarbeidspartner, i tillegg søkte landet hjelp hos mindre innflytelsesrike land som Canada, Sverige og Norge.²⁹ Noe som åpnet for større diplomatisk frihet.

Tar man i betraktning den vendingen norsk bistandsdebatten tok på 1970-tallet, er det ikke så vanskelig å forstå at Tanzania fikk en spesiell status. Landet ble kroneksempelen for profilen

²⁵ Urdal 2009: 12-13.

²⁶ Simensen 2003: 141. Ujamaa betyr "familiesamhold", og symboliserte et idealbilde av en afrikansk storfamilie der samhold og likhet sto sentralt.

²⁷ Eriksen 1988: 111.

²⁸ Nugent, Paul. *Africa Since Independence*, New York 2004: 143-145.

²⁹ Nugent 2004: 141-142.

på mottakerland som den nye generasjonen arbeiderpartipolitikere ønsket å samarbeide med. Den tanzanianske modellen var progressiv samtidig som den forfektet sosial likhet og omsorg for det brede laget av befolkningen. Dette var akkurat de prinsippene som det ble slått fast at norsk bistandsarbeid skulle ha på begynnelsen av 1970-tallet.³⁰ Samtidig forfektet Arushaerklæringen uavhengighet og et brudd med kolonitiden, samt en egen afrikansk modell. Dette må ha vært midt i blinken for norsk bistandssektor, ideologisk sett ønsket de å ta avstand fra kolonitiden og skape ekte afrikanske løsninger.³¹ I tillegg var det allerede fra 1961 klart at Tanzania skulle være et av de viktigste samarbeidslandene. Dermed lå alt til rette for en massiv satsning på landet da bistandsmidlene økte samtidig som entusiasmen rundt Arushaerklæringen og Julius Nyerere gikk i taket. Den tanzanianske modellen ble oppfattet som original og fremtidsrettet og ga håp om en vellykket utvikling. Dette kombinert med verdier og metoder som var enkle og identifisere seg med ser ut til å ha vært uimotståelig. Denne sterke idealiseringen og ukritiske holdningen til landet er bakgrunnen for at Jarle Simensen hevder at nordmenn led av et Tanzania-syndrom.³²

Økonomisk og sosial nedtur

Selv om regimets politikk høstet mye jubel og lovord, var den reelt sett mislykket på mange områder. Både økonomisk og sosialt ble situasjonen mye verre utover på 1970-tallet. Riktignok oppnådde de gode resultater med helse- og utdanningsreformene, særlig sammenlignet med andre afrikanske land. I tillegg hadde de lite politisk motivert vold og ustabilitet. Samtidig gikk stabiliteten på bekostning av ytringsfrihet og menneskerettigheter. Politiske motstandere ble gjerne sensurert og fengslet. Ujamaa politikken var et spesielt alvorlig tilfelle. Den gikk altså ut på å samle bøndene i landsbyer slik at de i fellesskap skulle drive jorda i nærområdene. Forsøkene på å utføre dette i praksis ble vanskelig, mange bønder nektet å flytte. Men planene var vedtatt og slik skulle det være, mange mennesker ble derfor tvangsflyttet, og deres gamle gårder ble ødelagt.³³ Bortsett fra overgrep gikk Ujamaa politikken også ut over produksjonen, og dermed også andre sektorer. Bøndene var missfornøyde og begynte etter hvert å omgå det statelig styrte markedet. Samtidig sørget den tette konsentrasjonen av bønder i enkelte områder, for svekket produksjon og førte til dårlige avlinger. Landet ble også rammet av en kraftig tørke i 1974. Dette medførte at råvarer som

³⁰ Simensen 2008: 168.

³¹ Simensen 2003: 122.

³² Simensen 2008: 170.

³³ Urdal 2009: 15-18.

mais måtte importeres i store mengder, noe det ikke hadde vært behov for tidligere.³⁴ Dette kom på toppen av den generelle nedturen i verdensøkonomien på 1970-tallet, med de to oljekrisene i 1973/74 og 1979 som de viktigste årsakene.³⁵ Den tanzanianske økonomien var på en liten opptur i årene etter den først krisen, men den andre skapte en økonomisk bunnotering i 1979.³⁶

I tillegg ble situasjonen i Øst-Afrika stadig mer ustabil. I 1978 ble Tanzania invadert av tropper fra Uganda, invasjonen ble stanset og det tanzanianske militæret drev inntrengene tilbake i løpet av et år. For å sikre en raskest mulig seier brukte tanzanianerne det meste av sine økonomiske og administrative ressurser på dette. Krigen og støtten til oppbygningen i de krigsherjede områdene i grenseregionen ble kostbar, noe som førte til at andre områder på den økonomiske og utviklingsmessige agendaen ble nedprioritert.³⁷ Denne krigen oppsto som en følge av lengre tids fiendskap mellom de to nasjonene, fiendskapet bidro også til å ødelegge The East African Community (EAC). EAC ble dannet i 1967, dette skulle være et økonomisk samarbeid mellom Tanzania, Uganda og Kenya. På dette tidspunktet var Uganda styrt av Milton Obote, som hadde et godt forhold til Tanzania og Nyerere. Obote satte i gang nasjonalisering av banker og private firmaer, og forkynnte at landet skulle ta "the move to the left".³⁸ Kenya førte på sin side en langt mer økonomisk liberal linje, hvilket gjorde det økonomiske samarbeidet i EAC vanskelig. At Idi Amin gjorde staskupp i Uganda i 1971 gjorde på sin side samarbeidet umulig.³⁹ Nyerere mislikte Amin sterkt, samtidig var han personlig venn av Obote, sistnevnte bodde etter kuppet i eksil i Tanzania. Flere forsøk på å gjenerobre makten i Uganda, ved hjelp av væpnede Obote-tilhengere, fikk sågar støtte fra tanzaniansk hold.⁴⁰ Mange land anerkjente etter hvert det nye lederskapet i Uganda – deriblant Kenya – Nyerere og Tanzania gjorde derimot aldri det. I 1977 hadde problemene tårnet seg opp så lenge at det østafrikanske samarbeidet sprakk, foruten problemene med Uganda hadde prosessen slitt i stykker forholdet til Kenya. Etter bruddet gikk det så langt at Nyerere bestemte seg for å stenge grensen til Kenya for en kortere periode. EAC sto ikke til å redde og alle institusjonene og planene om et felles marked gikk opp i røyk.⁴¹

³⁴ Urdal 2009: 18-19.

³⁵ Kenwood, A. G. & A. L. Lougheed *The Growth of the International Economy 1820-2000*, London 1999: 249-250.

³⁶ Eriksen 1988: 114-115.

³⁷ Mtei 2009: 145-146.

³⁸ Mtei 2009: 110.

³⁹ Mtei 2009: 108-110.

⁴⁰ Mtei 2009: 128-129.

⁴¹ Mtei 2009: 130-134.

Optimismen på Tanzanias vegne hadde likevel ikke bare grobunn i forherligelsen av et politisk program, som nevnt over bedret helse og utdanningsforholdene seg, i tillegg hadde de en relativt god økonomisk periode på 1960- og begynnelsen av 1970-tallet. 1960-årenene var preget av økonomisk vekst for Afrika og Tanzania sin del. Landet opplevde en betydelig vekst i industriell sektor helt fram til 1972, og fram til da avtok også avhengigheten av bistand.⁴² Veksten skapte sterk optimisme for hva man kunne få til gjennom utviklingshjelp generelt sett. Innenfor den norske bistandssektoren så man for seg at den tredje verden bare trengte et lite puff i riktig retning, deretter ville de klare seg selv. Det rådde en tanke om at verdens fattigdom ville være borte innen få tiår, på 1960- og begynnelsen av 1970-tallet.⁴³ Denne optimismen, og den positive økonomiske utviklingen, bidro til at Tanzania lenge fulgte en selvstendig bistandspolitikk.

Tanzaniansk mottakerpolitikk

Tanzania skilte seg nemlig ut når det kom til bistandspolitikk, særlig på 1960- og begynnelsen av 1970-tallet. Den tanzanianske statsviteren, Rwekaza Mukandala, hevder tanzanianske myndigheter da var klare på at hjelpen skulle være ubunden – helt uten betingelser – og at dette ble praktisert i relativt stor grad. Noe som gjorde at de mistet støtte fra flere land, men samtidig ble svært populære andre steder,⁴⁴ som i Norge. Nyerere var som nevnt opptatt av å bevare landets uavhengighet, både innenriks og utenriks. I tillegg tonet han ned betydningen av bistand og sa at det viktigste for et lands utvikling var folk, land, godt ført politikk og godt lederskap. Denne retorikken ble en vinner i en stadig mer radikaliseret verden på 1960- og 1970-tallet. De måtte imidlertid gå vekk fra denne retorikken da de økonomiske problemene ble prekære på slutten av 1970-tallet, senere ble de sågar helt avhengige av bistand.⁴⁵

Foruten ideologien, var også det at Tanzania klarte å finansiere sitt eget budsjett de første årene med selvstendighet, en viktig årsak til at landet satset på en så klart definert uavhengighetsstrategi.⁴⁶ Tanzania var aldri motstander av bistand eller fordømt selve prinsippet, likevel så de det som en fare for sin selvstendighet, og oppfattet det i stor grad som

⁴² Havnevik et. al. 1988: 75-76.

⁴³ Simensen 2003: 123-124.

⁴⁴ Mukandala, Rwekaza. "From proud Defiance to Beggary: A Recipient's Tale" i Hyden, Goran & Mukandala, Rwekaza (red) *Agencies in Foreign Aid. Comparing China, Sweden and the United States in Tanzania*, s. 31-67, Houndmills 1999: 31.

⁴⁵ Mukandala 1999: 31.

⁴⁶ Mukandala 1999: 34.

en nødvendig onde. Som et dårlig alternativ til endring i verdensøkonomien generelt. Tanzania gikk inn for samarbeid med alle mulige land, på tvers av skillelinjer i den kalde krigen. Det skapte blant annet et brudd med Vest-Tyskland, da vesttyskerne nektet å samarbeide med land som samarbeidet med Øst-Tyskland, hvilket Tanzania gjorde, og nektet å slutte med.⁴⁷ De nordiske landene var på sin side godt likt som giver, de ble oppfattet som genuint opptatt av å skape utvikling, uten i nevneverdig grad å legge føringer for bistanden.⁴⁸ Tanzanianeren oppfattet det slik at de nordiske landene stolte på tanzaniske styresmakter, flere mente sågar at de ønsket å lære av og å bruke Tanzania som veileder, særlig da det kom til afrikanske spørsmål.⁴⁹

Mukandala lister opp flere punkter for å illustrere Tanzanias strategi i forhold til bistand og giverland. De ønsket blant annet å fordele samarbeidspartnere vidt slik at ikke de ikke ble avhengig av en enkelt kilde. Videre å unngå bistand med betingelser, for å holde seg mest mulig selvstendige. I tillegg forsøkte tanzanianske myndigheter å satse på bistand med lite renter, tuftet på liberale ideer, gjerne gaver og lignende. Til slutt var tanzanianerne ute etter prosjekter og programmer som de selv hadde fremmet, og som gjerne var en del av landets lang- og kortsiktige planer. Samtidig var tanzanianske myndigheter svært opptatt av å beskytte sine egne styrende organer, og hvordan deres eget styringssystem var bygd opp, de ønsket ikke at dette skulle bli påvirket av giverland og bistand.⁵⁰

Oppsummering

I det foregående har jeg vist at NOARD hadde mye selvstendighet helt fra oppstarten. Utformingen av direktoratet gjorde at det kunne fatte omfattende beslutninger på egen hånd, med lite innblanding fra politikere og departement. I tillegg har jeg forklart hvordan norsk utviklingshjelp på 1970-tallet var preget av optimisme på vegne av Tanzania, og at dette hadde innvirkning på den store satsningen på landet. Idealiseringen gikk så langt at reelle problemer i Tanzania ble bagatellisert, og ikke så dagens lys i norsk offentlighet. Norsk bistandspolitikk ble videre mer selvstendig i løpet av tiåret, og de regimene med mest attraktiv styreform ble valgt. Dette var også medvirkende for stasingen på Tanzania.

⁴⁷ Mukandala 1999: 35.

⁴⁸ Mukandala 1999: 38.

⁴⁹ Mukandala 1999: 46.

⁵⁰ Mukandala 1999: 38-39.

Ettersom 1980-tallet nærmet seg fikk tanzaniansk økonomi store problemer, i tillegg ble det klart at mange av de omfattende politiske reformene var feilslåtte. Dette fikk likevel ikke følger for den generelle oppfatningen av Tanzania i Norge, mens Stiegler's Gorge prosjektet var under planlegging. Videre var tanzanianerne svært opptatt av selvberging og nasjonal suverenitet, noe som fikk følger for landets syn på utviklingshjelp. I deres mottakerstrategi passet norsk bistandspolitikk godt inn, den var i liten grad bundet og mye av den var rene gaver.

I 1971 ble det formelle samarbeidet om Stiegler's Gorge en realitet, men NORAD tok et initiativ allerede året før. Dette kapittelet tar for seg oppstarten og gir en beskrivelse av hvem og hva som var viktig, både internt i NORAD, og i interaksjonen med tanzanianerne. Det var ulike syn på planene i direktoratet, enkelte var kritiske, men desto flere var begeistret. De påfølgende diskusjonene og avtaleinngåelsen med tanzanianske myndigheter blir nærmere belyst. De eksterne konsulentene og arbeidet de utførte blir også et tema. Det norske konsultantfirmaet Norconsult ble tidlig involvert i planene, og fikk i oppdrag å utføre en forundersøkelse om gjennomførbarhet og lønnsomhet, som ble forprosjektets første fase. Foruten valget av Norconsult vil utfallet av deres arbeid bli presentert. Norconsults to rapporter, som sto ferdig i 1972 og 1973, ble laget på bakgrunn av lengre tids undersøkelser i Tanzania. Den ene vurderte mulighetene for byggingen av demning og kraftverk, mens den andre undersøkte tanzanianske naturressurser som basis for industrietablering. Den andre fasen av forundersøkelsen ble Christian Michelsens Institutt (CMI) hyret inn til å gjennomføre, dette ble presentert sent i 1974. Instituttet foretok en undersøkelse av de generelle mulighetene for å etablere kraftkrevende industri i landet. Slik industri ble nemlig satt som en forutsetning for utbygging. Forhåndsanslagene gikk på at kapasiteten ville ligge på om lag 500 megawatt (MW), dette var langt mer energi enn det generelle forbruket i Tanzania krevde. Derfor fordret planene en parallell utbygging av kraftkrevende industri. Rapportene ble grunnlag for den videre planleggingen. Utfallet av forundersøkelsen og de ulike rapportene dannet derimot ikke et godt grunnlag for videreførelse av prosjektet. Derfor vil jeg til slutt diskutere hvorfor NORAD likevel tolket det dit hen at en fortsettelse var riktig.

NORAD fatter interesse

”[...] for dette prosjektets [Stiegler's Gorge] vedkommende, aner vi her en mulighet til å kunne yte en betydningsfull innsats og samtidig gi norske faglige og økonomiske ressurser adgang til et betydningsfullt prosjekt”.¹ Slik uttrykte Eskild Jensen seg i juni 1970, i et brev til NORADs stedlige representant i Tanzania. Jensen, som da var kontorsjef i direktoratet, hadde fra 1967 til 1969 bodd i Tanzania og jobbet med landets andre femårsplan, og hadde derfor

¹ NORAD A – 1871, TAN 012 P.B. 13 – 31: Brev, Jensen til stedlig rep., 01.07.70. Mer om Jensen under ”Sentrale personer”.

god kjennskap til Stiegler's Gorge.² Dette er det tidligste eksempelet jeg har funnet som omtaler Stiegler's Gorge som et mulig NORAD prosjekt. På dette tidspunktet var det klart at Tanzania skulle være et hovedsamarbeidsland, og direktoratet var på utkikk etter store prosjekter. Vannkraft var et satsningsområde med stort potensial, og Stiegler's Gorge ble sett på som et prosjekt som var fordelaktig på flere områder. Tanzanianerne hadde offentliggjort at de ønsket en utbygging, og ville sette i gang med dette så fort som mulig.³ Samtidig ble det oppfattet som en ypperlig mulighet til å involvere norsk kompetanse, noe som går tydelig fram av Jensens uttalelse. Fra slutten av 1960-tallet, under Borten-regjeringen, ble det lagt økende vekt på engasjere norsk industri og faglig kompetanse i utviklingshjelpen. Ved at norske selskaper ble involvert ønsket man å skape økonomiske fordeler for Norge så vel som for mottagerlandet.⁴ Stiegler's Gorge passet godt inn i en slik strategi. Vannkraft var et område der nordmenn hadde stor tro på egen kompetanse, og i NORAD var det mange som mente at man virkelig kunne lykkes med et storprosjekt. Dette kommer klart til uttrykk i Eskild Jensens brev fra juni 1970: "Norge har på dette området [vannkraft] en faglig innsikt som er fullt på høyde med de største oppgaver".⁵

Direktør R. K. Andresen fremhevet også Stiegler's Gorge som svært viktig for direktoratet. Han benyttet mange av de samme argumentene som Jensen, i tillegg var han fornøyd med prosjektets store omfang.⁶ På begynnelsen av 1970-tallet var NORAD fortsatt et lite direktorat med få administrative ressurser, samtidig som bevilgningene økte og prosjektvirksomhet ble foretrukket. Dermed ble det viktig med store prosjekter for å få brukt opp alle pengene. NORADs hovedargument for ikke å legge det inn under landprogrammet var at det ikke skulle ødelegge for andre tiltak som var i gang, ettersom undersøkelsen kom til å bli kostbar. I tillegg ble den tanzanianske optimismen rundt prosjektet brukt som et argument for å gjøre det til et enkeltstående prosjekt.⁷ Men samtidig fantes det rett og slett ikke kapasitet i direktoratet til å fordele midlene utover mange mindre prosjekter. På tre år, fram til 1970, tredoblet direktoratets budsjett seg, samtidig som arbeidsstokken holdt seg stabil.⁸ Allerede fra 1974 ønsket direktoratet å overføre mye av hjelpen fra prosjekt- til programbistand, da de

² Intervju, Eskild Jensen, 26.11.10

³ Ministry of Economic Affairs and Development planning, Government of Tanzania 1969: 51. Det refereres til planen flere steder i NORADs arkiv, bla: NORAD A – 1872, TAN 012 – 311.1: Notat, 13.11.70.

⁴ Pharo 2008: 64-65.

⁵ NORAD A – 1871, TAN 012 P.B. 13 – 31: Brev, Jensen til stedlig rep., 01.07.70.

⁶ NORAD A – 1871, TAN 012 B.P. 13 – 31: Referat, styremøte, 22.01.71. Mer om Andresen under "Sentrale personer".

⁷ NORAD A – 1871, TAN 012 B.P. 13 – 31: Referat, styremøte, 22.01.71

⁸ Simensen 2003: 124.

innså at det var problematisk å bruke opp pengene gjennom prosjektbistand.⁹ Rolv Hultin, som da var leder for prosjektavdelingen i NORAD, beskriver dette som en vanskelig periode. Pengene strømmet inn uten noen øremerking, og de måtte fordeles ut igjen uten at det var mulig å holde nødvendig kontroll.¹⁰ Derfor var det på daværende tidspunkt svært viktig å få i land prosjekter av denne størrelsen, og NORAD grep sjansen med begge hender.

Direktoratet fikk hastverk med å involvere seg i Stiegler's Gorge. Rufiji vassdragets potensial var godt kjent og andre hadde vurdert mulighetene for utbygging tidligere. Blant annet viste japanske myndigheter interesse, i 1969 utførte eksperter derfra en månedslang undersøkelse av mulighetene for å konstruere et kraftverk ved Stiegler's Gorge.¹¹ Dette oppholdet endte med en rapport som i grove trekk så svært positivt på mulighetene for gjennomføringen av prosjektet, og som anbefalte den japanske regjeringen å satse på det. I rapportens innledning kommer lederen for det japanske Overseas Electrical Industry Survey Institute med denne anbefalingen:

According to the report, the Stiegler's Gorge Project is very attractive. [...] I believe that the project, when realised, would contribute greatly to the industrial development and improvement of the living standard of the people of Tanzania, and, therefore, our country should cooperate in the implementation of the project.¹²

I NORAD var man fullstendig klar over at andre aktører også vurderte prosjektet. Eskild Jensen uttrykte bekymring for at noen skulle komme dem i forkjøpet, og ønsket derfor å komme med et tilbud til tanzanianske myndigheter så fort som mulig.¹³ Allerede før avtalen med Tanzania ble underskrevet, fikk Norconsult anledning til å sette i gang arbeidet med forstudien. Blant annet var representanter fra firmaet på plass i Tanzania og utstyr ble bestilt flere måneder før undertegnelsen.¹⁴ Det illustrerer direktoratets sterke vilje til å sette i gang.

⁹ Simensen 2003: 257-258.

¹⁰ Intervju, Rolv Hultin, 23.11.10.

¹¹ NORAD A – 1846, TAN 012 -00808 (1969-72): "Report of Preliminary Studies on Stiegler's Gorge Project", Overseas Technical Cooperation Agency Government of Japan, November 1969.

¹² NORAD A – 1846, TAN 012 -00808 (1969-72): "Report of Preliminary Studies on Stiegler's Gorge Project", Overseas Technical Cooperation Agency Government of Japan, November 1969. Den japanske rapporten ligger i NORADs arkiv, den ble sendt av Principal Secretary i finansminister, C.D. Msuya, den 14. oktober 1970 til NORAD og Eskild Jensen sammen med et brev. I brevet skriver Msuya at stedlig representant Jon Aase mottok rapporten på et tidligere tidspunkt.

¹³ NORAD A – 1871, TAN 012 P.B. 13 – 31:Brev, Jensen til stedlig rep., 01.07.70.

¹⁴ NORAD A – 1865, TAN 012 – 021.4: Brev, NORAD til Norconsult, 19.07.71.

Tanzanianerne forespurte senere NORAD offisielt om å involvere seg, men dette var først etter at direktoratet hadde foreslått seg selv. Et brev fra Principal Secretary i det tanzanianske finansministeriet, Cleopa D. Msuya, fra oktober 1970, er det første eksempelet jeg har funnet på at Tanzania ba NORAD om å bidra.¹⁵ I brevet inviterte han direktoratet til å sende ekspertise til Tanzania for å legge premisser for en forundersøkelse. Videre kommer det fram at han var på Norgesbesøk tidligere på året, og at Stiegler's Gorge da ble diskutert.¹⁶ Det finnes ingen dokumentasjon fra møtet, men Msuya takket for tilbudet NORAD kom med under dette besøket.¹⁷ Hvilket nettopp indikerer at direktoratet tilbød seg å bidra, og at Tanzania deretter inviterte Norge til å ta på seg prosjektet. Men optimismen i NORAD var ikke unison.

Intern kritikk

Konsulent Gisle Mjaugedal, som senere sto for den daglige oppfølgingen av Stiegler's Gorge prosjektet, ga i et notat uttrykk for sterk skepsis til gjennomførbarheten.¹⁸ Mjaugedal mente planene var forhastet, og hevdet at store nok mottakere av kraften måtte være på plass før noen som helst slags planlegging kunne settes i gang.¹⁹ Denne innvendingen har også vært en av de tydeligste i kritikken prosjektet mottok i etterkant. Kjell Havnevik hevder at industrien som måtte bygges for å utnytte kraften fra Stiegler's Gorge, ville medført økonomisk katastrofe for Tanzania, heller enn å sørge for vekst.²⁰ Riktignok er sistnevntes påstand lagt fram etter at Tanzania – og Afrika for øvrig – opplevde en brutal økonomisk nedtur utover på 1970- og 1980-tallet. På den annen side behøver man ikke en økonomisk krise for å se fordelene ved at utnyttelse av kraften er sikret før man i det hele tatt begynner på prosessen, eller i det minste håndfaste realistiske planer om det. Nettopp dette ser ut til å ha bekymret Mjaugedal. Han argumenterte for å gjennomføre undersøkelser av kraftbehovet før en utredning av Stiegler's Gorge ble satt i gang. Hans syn var at forundersøkelsen ikke burde gjennomføres før dette var gjort, han ønsket med sikkerhet å vite at kraftbehovet var der.²¹ NORADs styre var derimot av en annen oppfatning, de fulgte senere direktøren og kontorsjefens anbefaling. Det ble slått fast at forundersøkelsen skulle gjennomføres, slik at

¹⁵ Mer om Msuya under "Sentrale personer".

¹⁶ NORAD A – 1872, TAN 012 – 311.1: Brev, Msuya til Jensen, 14.10.70.

¹⁷ NORAD A – 1872, TAN 012 – 311.1: Brev, Msuya til Aase, 14.10.70.

¹⁸ Mer om Mjaugedal under "Sentrale personer".

¹⁹ NORAD A – 1853, TAN 012 – 0: Internt NORAD notat, 15.04.71

²⁰ Havnevik 1993: 283.

²¹ NORAD A – 1853, TAN 012 – 0: Internt NORAD notat, 15.04.71

tanzanianske myndigheter deretter kunne vurdere om en videre satsning var ønskelig.²² Det ble altså sett bort fra advarselen til Mjaugedal, og NORADs ledelse gikk inn for at en grundig kartlegging av mulighetene for kraftslukende industri kunne komme senere.

I september 1971, rett i forkant av avtaleundertegnelsen, gjentok Mjaugedal mye av kritikken. I tillegg hadde han betenkeligheter med forarbeidet som ble gjort i Tanzania, særlig at en representant fra Norconsult var med på å evaluere mulighetene for ta på seg forundersøkelsesarbeidet. En innvendig som ikke er vanskelig å forstå, ettersom en eventuell undersøkelse ville skaffe Norconsult en lukrativ kontrakt, særlig siden oppdraget medførte liten risiko for firmaet, da regningen ble betalt av den norske stat. Samtidig ga Mjaugedal igjen uttrykk for at prosessen var preget av hastverk. Som nevnt tidligere var Eskild Jensen bekymret for at andre aktører skulle snappe prosjektet foran nesen på NORAD, og ønsket fortgang. Mjaugedal nevnte ikke eksplisitt at noen i direktoratet hadde tatt beslutninger uten å gjøre skikkelig forarbeid, men hevdet at ”planleggingen og oppstartingen har skjedd under et kunstig tidspress”.²³

På tross av denne skepsisen ble forundersøkelser satt i gang i 1971. Med tanke på hvordan kontorsjefen og direktøren uttalte seg om prosjektet, er ikke dette overraskende. De så Stiegler's Gorge som en sentral brikke i den videre satsningen i Tanzania, en satsning som bare økte. Samtidig hadde NORAD tilgang til den japanske rapporten, som det blir referert til ved flere anledninger. Her hadde de en rapport utført av fagfolk i felten med varme anbefalinger. I tillegg innholdt den anbefalingen til japanske myndigheter, hvilket kan ha framskyndet prosessen i NORAD, og forårsaket det kunstige tidspresset Mjaugedal beskrev. Det er også viktig å understreke at tanzanianerne svært gjerne ønsket en utbygging, dette var sågar innarbeidet i landets andre femårsplan.²⁴ Tanzanianerne satte uavhengighet høyt, og en effektiv utnyttelse av Rufijielvas enorme potensial ville minske behovet for energiimport. Hvilket passet meget godt inn i den tanzanianske målsettingen om ikke å være avhengig av tidligere kolonimakter eller andre sterke stater. Denne uavhengighetstanken appellerte også sterkt til idealister i den norske bistandssektoren.²⁵ En utbygging ville også medført mye prestisje, og hadde potensial til å bli et nasjonalt symbol på lik linje med Hoover Dam i USA. Alle de involverte som har uttalt seg i forbindelse med denne oppgaven fremhever også

²² NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Referat, styremøte, 22.08.73.

²³ NORAD A – 1853, TAN 012 – 0: Notat, 02.11.71.

²⁴ Ministry of Economic Affairs and Development planning, Government of Tanzania 1969: 51.

²⁵ Simensen 2003: 122.

prestisjen og symbolverdien som svært viktig for tanzanianerne.²⁶ I tillegg stemte det overens med hva slags hjelp tanzanianere ville motta, planleggingen var en ren gave og det var allerede en del av landets utviklingsplaner.²⁷

Stiegler's Gorge passet altså godt inn i felles målsettinger den tanzanianske stat og norsk bistandssektor hadde for landets videre utvikling. Likevel hadde giver og mottaker litt ulik oppfatning av hvem kraften skulle komme til nytte for. Fra norsk side ble det fokusert på å etablere industri, bare slik mente man at en utbygging lot seg forsvare. Utbygging krevde en diger dam bak demningen for å skape stort nok fall, hvilket ville gjøre utbyggingen dyr, men samtidig gi et enormt stort potensial. Derfor hevdet nordmennene at det også var nødvendig med industrielt avtak for kraften, for å få kraftverket til å lønne seg fort. Slik industri eksisterte ikke i Tanzania. Samtidig lå det alminnelige kraftbehovet langt under det kraftverket ville kommet til å produsere. Planen var derfor å bygge kraftverk og industri parallelt, slik at maksimal effektivitet kunne realiseres fra første stund. Derfor ble det hevdet at en trinnvis utnytting av kraften var umulig, da dette ikke ville skape nok verdier til å forsvare den kostbare utbyggingen.²⁸ Tanzanianerne var på sin side mer opptatt av å dekke energibehovet til landets borgere, og hadde sett for seg at dette ble viktigst. Likevel innså tanzanianerne at industri var nødvendig, og var med på planene om parallell utbygging, men de ønsket altså et større fokus på alminnelig forbruk enn hva nordmennene så for seg.²⁹

Grunnlaget blir lagt

På det første styremøte i NORAD som behandlet Stiegler's Gorge, ble fremtidsutsiktene for prosjektet gjennomgått. Det ble gitt en introduksjon av prosjektet for styrets medlemmer. Først og fremst ble det lagt vekt på at utbygging var vedtatt i Tanzanias andre femårsplan. Videre ble FAO sin undersøkelse gjort rede for, og at denne anbefalte kraftproduksjon og anerkjente det store potensialet. Samtidig så de også for seg muligheten for irrigasjon til hjelp for bønder, samt fiske og utbedring av kommunikasjon, med den fordel at det lettere ville gi tilgang til viltreservatet Sealous, som igjen ville være til nytte for turistnæringen. På lengre

²⁶ Intervju, Eskild Jensen, 26.11.10; intervju, Rolv Hultin, 23.11.10; intervju, Nils-Isak Fossen, 14.01.11; intervju, Bjørn Lunøe, 17.01.11.

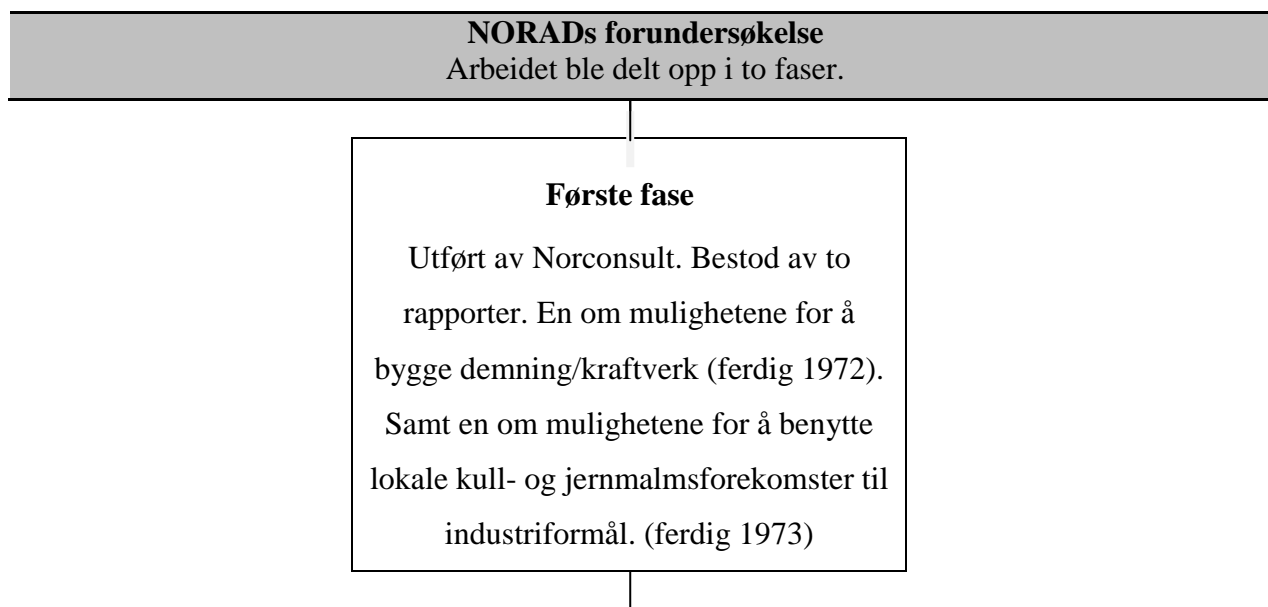
²⁷ Mukandala 1999: 38-39. For mer om dette se 2. kapittel, under "Tanzaniansk mottakerpolitikk".

²⁸ NORAD A – 1865, TAN 012 – 021 III: Referat, møte i rådgivende fagutvalg for industri, 09.11.73.

²⁹ NORAD A – 1871, TAN 012 B.P. 13 – 31: Referat, styremøte. 22.01.71.

sikt så de for seg at anlegget ville begynne å produsere kraft allerede på begynnelsen av 1980-tallet.³⁰

Også de mest umiddelbare planene for forundersøkelsen ble presentert. Disse ble delt inn i to faser. En forstudie der det skulle vurderes om prosjektet var fysisk mulig å gjennomføre, og dessuten med bergninger for kraftpris, sannsynlig lønnsomhet og utbyggingskostnader for selve demningen, samt en undersøkelse av lokale kull- og jernforekomster. Dette var svært viktig ettersom jern- og stålindustri ble sett på som nøkkelen for å få det til å lønne seg. Kull var sentralt, som en viktig ingrediens i prosessen med å utvikle malm til råjern og stål. Det var på det rene at Tanzania hadde rike forekomster av begge deler, derfor ble dette ansett som den beste måten å skape lønnsomhet for kraftverket. Men det gjensto altså å vurdere råvarenes kvalitet og pris opp mot kraftverkets energiproduksjon, for til slutt å se om regnestykket gikk opp, og om lønnsomhet var mulig. Den andre fasen skulle bygge på resultatene som til da forelå, og se på mulighetene for å etablere industri basert på energi fra kraftverket kombinert med kull og jernmalm fra lokale gruver.³¹ Siden denne delen skulle komme til slutt, ble den ikke planlagt nøye på daværende tidspunkt, men hele forprosjektet bestod av begge deler. Det endte med at Norconsult gjennomførte den første, mens CMI tok seg av den andre.



³⁰ NORAD A – 1871, TAN 012 B.P. 13 – 31: Referat, styremøte. 22.01.71.

³¹ NORAD A – 1871, TAN 012 B.P. 13 – 31: Referat, styremøte. 22.01.71.

Andre fase

Utført av Christian Michelsens Institutt.
Undersøkte mulighetene for å etablere
tungindustri i Tanzania, som kunne
benytte seg av kraften fra Stiegler's
Gorge (ferdig 1974).

Mandatet for hele forundersøkelsen ble utarbeidet i forkant av kontraktsinngåelsen. Daværende ekspedisjonssjef i finansdepartementet, Bjørn Larsen, og avdelingsdirektør i Norconsult, Tore Braadlie, besøkte tanzanianske myndigheter med dette formålet i 1970, på oppdrag fra NORAD.³² Mandatet, Terms of Reference (TOR), dannet grunnlaget for de påfølgende studiene av Stiegler's Gorge prosjektet. I selve avtalen med Tanzania ble det slått fast at studien skulle ta sitt utgangspunkt i TOR, og utføre arbeidet etter dens retningslinjer.³³ Et dokument utformet av to norske representanter under et to ukers opphold i Tanzania ble altså grunnlaget for hele den videre undersøkelsen, uten at noen fra NORADs egne rekker var involvert. I TOR ble det slått fast at hovedmålet var å etablere et kraftverk som ville produsere lavkostnadsenergi i store mengder, samt at energien måtte bli solgt til storskala industri. Bare under slike omstendigheter ble det, som nevnt over, hevdet at prosjektet kunne gjennomføres.³⁴

Tanzania aksepterte umiddelbart TOR, og NORAD mottok senere en offisiell henvendelse fra tanzanianske myndigheter om å gjennomføre undersøkelsene. Styret ga sin endelige godkjenning til forundersøkellesplanene 25. mars 1971. Vedtaket var enstemmig.³⁵ Utenriksdepartementet hadde ingen innvendinger og anbefalte NORAD å forhandle med Tanzania for å komme fram til en bindende avtale.³⁶ Etter blant annet svært varme anbefalinger fra direktør Andresen godkjente styret de foreløpige planene i januar 1971, og

³² NORAD A – 1871, TAN 012 B.P. 13 – 31: Brev, NORAD til stedlig rep., 20.11.70; instruks, E. Jensen til T. Braadlie og B. Larsen, 13.11.70; *Terms of Reference*, 10.12.70.

³³ NORAD A – 1871, TAN 012 B.P. 13 – 4: Kontrakt mellom NORAD og Tanzania, 07.09.71.

³⁴ NORAD A – 1871, TAN 012 B.P. 13 – 31: Brev, NORAD til stedlig rep., 20.11.70; instruks, E. Jensen til T. Braadlie og B. Larsen, 13.11.70; *Terms of Reference*, 10.12.70.

³⁵ NORAD A – 1871, TAN 012 B.P. 13 – 31: Skriftlig forslag til styret, samt et ark med bekreftet godkjenning fra alle medlemmene, 25.03.71.

³⁶ NORAD A – 1871, TAN 012 B.P. 13 – 31: Brev, UD til NORAD, 16.07.71.

direktøren fikk fullmakt til å innlede forhandlinger med Norconsult og Tanzania.³⁷ Samlet sett var entusiasmen rundt prosjektet stor, noe denne beskrivelsen fra styremøtet bekrefter:

Direktøren finner dette prosjektet av særlig stor interesse. Det vil kunne spille en meget viktig rolle i Tanzania's utvikling, og berører fagområder hvor Norge har særlig gode forutsetninger. Det vil kunne representere [...] det første tilfelle av et meget stort prosjekt som kan kreve en betydelig innsats fra norsk side over en årrekke både faglig og finansielt. Tanzania's myndigheter synes å ha stor tillitt til norsk faglig kompetanse på disse områder.³⁸

Norconsult

Norconsult var på dette tidspunktet en paraplyorganisasjon for et samarbeid mellom 13 mindre kraftselskaper i Norge. De satset blant annet på ingeniøroppdrag i utlandet, og norsk utviklingshjelp har vært et viktig grunnlag for deres eksistens.³⁹ 7. september 1971 ble avtalen mellom NORAD og Tanzania inngått, og avtalen med Norconsult ble undertegnet samme dag. Firmaet fikk dermed ansvaret for å gjennomføre det prosjektet NORAD hadde ansvaret for. Det finnes ingen dokumentasjon på akkurat når Norconsult ble involvert, men direktør R.K. Andresen tok kontakt på et tidlig tidspunkt, og inviterte dem til å ta del i prosessen.⁴⁰ Som nevnt over var de allerede involvert i 1970 da TOR ble utarbeidet. I samråd med Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen (NVE) ble det hevdet at Norconsult ville være det beste alternativet, fordi de mente firmaet hadde den rette kompetansen, samt erfaring fra Afrika.⁴¹ Det var også tette bånd mellom flere ansatte i NORAD og Norconsult, i tillegg fantes det ingen andre med den samme erfaringen i Norge. I direktoratet var det ingen tvil om hvem som skulle få oppdraget.⁴² Men dette var altså en beslutning som ble tatt internt, oppdraget ble ikke lagt ut på anbud, noe som førte til at andre aktører ikke ble seriøst vurdert, selv om det kunne vært aktuelt. For eksempel var Hafslund på banen allerede da, selskapet meldte sin interesse til NORAD og ville involvere seg i vannkraftsprosjekter i Øst-Afrika.⁴³ Eskild Jensen gjorde det senere klart at Hafslund ikke fikk ta del i prosjektet, og hevdet at NORAD hadde orientert ledelsen i firmaet om situasjonen på et tidligere tidspunkt.⁴⁴ Likevel er det tydelig at den raske

³⁷ NORAD A – 1871, TAN 012 B.P. 13 – 31: Referat, styremøte, 22.01.71.

³⁸ NORAD A – 1871, TAN 012 B.P. 13 – 31: Referat, styremøte, 22.01.71.

³⁹ Usher, Ann Danaïya. "The Mechanism of 'Pervasive Appraisal Optimism'" i Usher, Ann Danaïya (red.), *Dams as Aid. A political anatomy of Nordic development thinking*, s. 59-76, London 1997: 67.

⁴⁰ NORAD A – 1872, TAN 012 – 311.1: På en håndskrevet lapp, datert 14.01.71, antakelig fra konsulent Steinar Sørensen til c/adm (ettersom lappen er stiftet til et notat med Sørensen som avsender og c/adm som mottaker) står det at Andresen har forespurt Norconsult om de vil ta oppdraget, og de har takket ja.

⁴¹ NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Referat, styremøtet, 22.01.71.

⁴² Intervju med Eskild Jensen, 26.11.10. Intervju, Rolv Hultin, 23.11.10.

⁴³ NORAD A – 1871, TAN 012 B.P. 13 – 31: Brev, Hafslund til amb. i Nairobi, 15.01.71.

⁴⁴ NORAD A – 1871, TAN 012 B.P. 13 – 31: Brev, E. Jensen til stedlig rep., 29.01.71.

beslutningen om å engasjere Norconsult var overraskende for mange. I et brev fra Fellessekretariatet for industriell virksomhet i utlandet (FIVU) til NORAD, signert Nils-Isak Fossen, ble det uttrykt entusiasme for prosjektet og at det ville være av stor interesse for norsk industri generelt.⁴⁵ Men brevet ble mottatt 8. februar 1971, altså drøye to uker etter at styret godkjente Norconsult som konsulent. Dermed ble beslutningen tatt uten at FIVU og andre aktører innen norsk vannkraftsektor ble informert. Senere ringte Fossen NORAD og var irritert over at han ikke hadde fått informasjon om at Norconsult allerede hadde fått oppdraget.⁴⁶

Beslutningen om å hyre inn et norsk firma var selvsagt for NORAD, det norske prinsippet om ubunden bistand hadde noen år tidligere blitt løst opp. Svenskene hadde til sammenligning større problemer med dette under sitt prosjekt på Great Ruaha elva, de ønsket også å fremme svensk vannkraftsektor i tillegg til å hjelpe Tanzania. Men deres prinsipp om ubunden bistand var ikke endret. Derfor måtte de bruke list for å sikre at svensk kompetanse ble benyttet. Svenskene holdt lenge kontakten med tanzanianerne angående vannkraftprosjektet på ikke-offisielt nivå, og ble enige med dem om at svensk kompetanse skulle benyttes før planene ble offentlige.⁴⁷ I forbindelse med Stiegler's Gorge var ikke dette et tema, der var det opplest og vedtatt fra først stund at norske bedrifter skulle ha alle kontrakter. Onarheim-utvalget, som ble nedsatt under Borten-regjeringa i 1966 og skulle foreslå nye retningslinjer for norsk bistand,⁴⁸ hadde bindingsspørsmålet som en del av sitt arbeid. Anbefalingen derfra var at Norge først og fremst skulle praktisere ubunden hjelp. Likevel åpnet de for å prioritere norske selskaper i enkelte tilfeller, når det var i mottakerlandets interesse og Norge hadde god kompetanse på området. Videre måtte hjelpen være en del av mottakerlandets offisielle utviklingsprogram.⁴⁹ Det ble derimot ikke et krav at mottakerlandet måtte ønske norsk næringsliv bundet til bistanden. Anbefalingen ble også vedtatt av Stortinget, dermed hadde Norge lettet på prinsippene om ubunden bistand. De fryktet at norske firmaer skulle miste muligheter i den tredje verden, særlig fordi de fleste andre giverland praktiserte bunden u-hjelp og dermed gjorde det vanskelig for norske firmaer å komme på banen.⁵⁰ Stiegler's Gorge prosjektet oppfylte disse kravene, norsk vannkraftsektor ble ansett som konkurransedyktig, og Tanzania

⁴⁵ NORAD A – 1871, TAN 012 B.P. 13 – 31: Brev, FIVU til NORAD, 08.02.71.

⁴⁶ Nils-Isak Fossen ble involvert i prosjektet senere, han jobbet da i Hafslund som sivilingeniør og ble prosjektleder for Stiegler's Gorge prosjektet. Mer om Fossen under "Sentrale personer".

⁴⁷ Öhman 2007: 165-169.

⁴⁸ Simensen 2003: 113. Mer om utvalget i 2. kapittel, under "Dannelsen av NORAD".

⁴⁹ Morterud, Odd Erling. *Norsk kommersiell bistand på 1960-tallet*, Hovedoppgave i Historie, Universitet i Oslo 1997: 78-79.

⁵⁰ Morterud 1997:82-85.

ønsket selv å utnytte Stiegler's Gorge. Derfor kunne Norconsult uten problemer tildeles dette prosjektet i 1971. To år senere, etter feltarbeid og studier, var Norconsult i mål med sitt oppdrag, og to rapporter lå klare.

Den første fasen, som Norconsult fullførte, ble delt opp i to rapporter, en om selve dammen og en om mulighetene for å benytte lokale kull- og jernmalmsforekomster til å utvikle metallurgisk industri. Den andre Norconsult rapporten må ikke forveksles med hele forprosjektets *andre fase*, som blir behandlet i underkapittelet "CMI-rapporten".⁵¹

Dette underkapittelet dreier seg først og fremst om Norconsults to rapporter. Første rapport, som kom i 1972, konkluderte med at det var fullt mulig å konstruere en demning og et kraftverk ved Stiegler's Gorge. Den foreslo enten å støpe hele demningen i *en* betongvegg eller å fylle demningsstedet med stein. Begge alternativene ble beregnet til å være relativt like når det gjaldt tid og pengeforbruk.⁵² Videre ble det hevdet at kraftverket ville produsere rimelig kraft som kunne friste kraftkrevende industrier. I tillegg kom kraftforsyningen til å bli svært stabil, hvilket også var fordelaktig for industri.⁵³ Denne konklusjonen ble sentral for det videre norske engasjementet. Endelig fikk man konstatert det enorme potensialet med en grundig studie og bekreftet at det var hold i de store forventningene. Dette ble da også hovedgrunnlaget for at planleggingen fortsatte så lenge som den gjorde. Rapporten har også blitt flittig referert til under de analyser prosjektet har vært utsatt for i ettertid. Men i realiteten var dette bare første del av firmaets undersøkelse, den andre rapporten dreide seg om lokale kull- og jernforekomster, og ble lagt fram et drøyt år senere. Den har fått langt mindre oppmerksomhet, både i løpet av planleggingsperioden og i kritikken som kom i etterkant.⁵⁴ Det var lagt opp til at Norconsults andre rapport skulle berede grunnen for den *andre fasen* av forundersøkelsesarbeidet, med en undersøkelse av jern- og kullforekomstene målt opp mot kraftverkets egenskaper. I utgangspunktet skulle dette avgjøre om det i det hele tatt var grunnlag for å gå videre med den *andre fasen*.⁵⁵

⁵¹ Den *andre fasen* var det CMI som til slutt sto for, se tabell s. 35-36.

⁵² Amb. i Dar es Salaam, NORAD, boks 82, 431-TAN 012.5: *Stiegler's Gorge Hydropower Utilisation, Power Development Preliminary Project* (Norconsult), oktober 1972.

⁵³ Amb. i Dar es Salaam, NORAD, boks 82, 431-TAN 012.5: *Stiegler's Gorge Hydropower Utilisation, Power Development Preliminary Project* (Norconsult), oktober 1972.

⁵⁴ Havnevik (1993) referer bare til den første Norconsult rapporten, mens Simensen (2003) ikke har direkte referanser til noen av Norconsult rapportene.

⁵⁵ NORAD A – 1871, TAN 012 B.P. 13 – 31: Referat, styremøte, 22.08.73.

Utnyttelse av Tanzanias jernforekomster ble altså oppfattet som det grunnleggende leddet i utbyggingen av kraftverket. I desember 1973 var Norconsults forstudie av disse mulighetene klar, men konklusjonen var ikke oppmuntrende. Ifølge Norconsult var kvaliteten på jernmalmen god nok til å produsere råjern, men denne produksjonen forutsatte bruk av store mengder kull. Det ble hevdet at lokale kullforekomster ikke var egnet til dette formålet, derfor ville import være nødvendig. Studien så for seg ulike scenarier for størrelsen på stålverket og mengden ferdigprodusert produkt. Det ble beregnet at utnyttelse av disse ressursene i industriøyemed ikke var økonomisk forsvarlig, selv ved hjelp av optimistiske prognoser.⁵⁶ I konklusjonen ble følgende slått fast: "From a commercial point of view it will thus be seen that no obvious attractive solution presents itself for the utilisation of Tanzanian iron ore, coal, and hydroelectric power as considered in this study."⁵⁷

Resultatet ble diskutert i NORADs styre, og der det ble hevdet at dette kunne være god nok grunn til å gi opp prosjektet, blant annet ble dette sagt om fortsettelsen: "Det kan på den ene side hevdes at siden realiseringen av dette prosjektet er såpass uviss, kunne disse undersøkelser [den *andre fasen*] utstå."⁵⁸ Likevel bestemte styret seg for å gå videre, men da i en vesentlig mindre utgave enn først planlagt. Motivasjonen bak dette var å gi Tanzania et helhetlig bilde av situasjonen, slik at en beslutning kunne fattes på bredest mulig grunnlag. Det ble vedtatt at 600.000 kroner skulle brukes på den *andre fasen*, mens begge fasene på forhånd hadde en ramme på 12 millioner kroner, og om lag seks millioner var brukt på første fase.⁵⁹ Dette viser tydelig hvor lite omfattende grunnlaget for denne andre delen ble, også Kjell Havnevik gir uttrykk for at dette var en overfladisk undersøkelse som ikke kunne gi en særlig dyptgående evaluering av situasjonen.⁶⁰ NORADs rådgivende fagutvalg for industri støttet den negative konklusjonen til Norconsult, men også dette anbefalte en avsluttende rapport. Utvalget ønsket at denne skulle utarbeides av CMI, hvilket også ble tilfelle. Norconsults andre rapport og dens konklusjonen er uomtvistelig negativ, og burde ha vært nok til å legge ned hele prosjektet på daværende tidspunkt. Hvilket også ble vurdert, og ut fra styremøtereferatet virker det som dette ble sett på som det mest realistiske utfallet. Men den

⁵⁶ Amb. i Dar es Salaam, NORAD, boks 82, 431- TAN 012.5: *Feasibility study on iron and steel industry in Tanzania, Part 1: Summary and conclusions* (Norconsult), desember 1973.

⁵⁷ Amb. i Dar es Salaam, NORAD, boks 82, 431- TAN 012.5: *Feasibility study on iron and steel industry in Tanzania, Part 1: Summary and conclusions* (Norconsult), desember 1973, s. 31.

⁵⁸ NORAD A – 1871, TAN 012 B.P. 13 – 31: Referat, styremøte, 21.12.73.

⁵⁹ NORAD A – 1871, TAN 012 B.P. 13 – 31: Referat, styremøte, 21.12.73

⁶⁰ Samtale, Kjell Havnevik, 28.04.10.

andre fasen ble altså en realitet, og senere vet vi jo at prosjekteringen gikk helt fram til ferdige anbudsdokumenter. Men aller først ble framdriften diskutert med tanzanianerne.

Noen måneder etter at Norconsult hadde presentert sin vurdering kom en tanzaniansk delegasjon til Norge for å diskutere fremdriften med NORAD, som var representert ved blant andre direktør Andresen og kontorsjef Jensen. På møtene var også representanter fra Norconsult tilstede. NORAD frarådet ikke en fortsettelse under dette møtet, på tross av den skepsisen som tidligere var uttrykt blant flere involverte på norsk side. Derimot uttrykte direktør Andresen på vegne av seg selv og hele NORAD at direktoratet fortsatt hadde tro på prosjektet, og var spente på hvordan rapportene ble mottatt av delegasjonen. Pessimismen som preget styremøtereferatet kom ikke til syne. Fra referatet er det ikke mulig å lese noe om direktørens syn på jern- og stålundersøkelsen til Norconsult. Tanzanianerne derimot var kritiske til denne, og la vekt på at firmaet ikke hadde tatt hensyn til Tanzanias tredje femårsplan, som tok sikte på å blåse liv i landets industrisektor. De hevdet denne ville få positive ringvirkninger for en fremtidig satsning på jern- og stålindustri. Samtidig la tanzanianerne vekt på at systemet i hjemlandet, med en sterk statlig kontroll over den økonomiske utviklingen, ville gjøre det mulig å øke etterspørselen etter stål med enkle grep. I tillegg pekte de på at mulig eksport til Kenya ikke var en del av rapporten, og at en slik faktor ville kunne endre bildet helt.⁶¹ Norconsults studie hadde da også bare tatt i betraktning de tekniske og økonomiske sidene ved å benytte seg av lokalt jern og kull. CMI fikk på bakgrunn av dette oppdraget med å utrede den *andre fasen* av prosjekteringen, der ble også politisk vilje og handelsavtaler tatt med i beregningen, slik tanzanianerne ønsket. Men, som nevnt tidligere, ble studien betydelig forminsket i forhold til den opprinnelige planen.

CMI-rapporten

I september 1974 ble CMI-rapporten lagt fram, og begge fasene av forundersøkelsen var dermed fullført. De tekniske delene av CMIs rapport, som gikk på konkrete analyser av ulike industrisektorer, fikk henholdsvis Norsk Hydro og Elkem-Spigerverket ansvaret for. Instituttet hadde det overordnede ansvaret. Foruten jern, stål og ferrolegeringer var også gjødsel et område rapporten behandlet.⁶² CMI forsøkte i hovedsak å analysere utviklingspotensialet til landet, og om dette lot seg kombinere med de omfattende kraftverksplanene. Ettersom

⁶¹ NORAD A – 1865, TAN 012 – 021 IV: Referat, møter i Norge, 05.02.74 og 06.02.74.

⁶² Ferrolegering er en legering der jern er viktigste ingrediens, hvis formål er å lage ulike typer stål og andre metallprodukter.

utarbeidelsen hadde en relativt kort tidsramme, og ble mindre omfattende en tidligere planlagt, var det ikke rom for å utføre noe feltarbeid, verken for CMI, Hydro eller Elkem. Innholdet i analysen ble basert på allerede tilgjengelig materiale. Representanter fra instituttet fikk likevel tid til et kortere opphold i Tanzania, der mye tid ble brukt til å innhente informasjon fra, og å diskutere med tanzanianske myndigheter. Målet med besøket var å danne seg et inntrykk av fremtiden for landets industrielle utviklingspotensial, samt å se kraftverket opp mot antatt vekst i det generelle kraftforbruket.⁶³

I korte trekk var rapporten positiv til mulighetene for å etablere industri. Ifølge beregningene ville et framtidig kraftverk produsere strøm til konkurransedyktige priser. Denne slutningen ble trukket på bakgrunn av Norconsults første rapport om mulighetene for å etablere dam/kraftverk ved Stiegler's Gorge. Samtidig hevdet CMI-rapporten det var realistisk at landet kunne etablere den nødvendige industrien innefor den gitte tidsrammen. Men siden intet konkret feltarbeid ble utført, må det ha vært andre elementer som fikk utfallet til å gå i denne retningen. Mye tyder på at optimismen og entusiasmen fra norske og tanzanianske aktører har gjort utslaget for rapportens konklusjon. Riktignok var dette en rapport med et annet utgangspunkt enn Norconsults, sistnevnte skulle kun undersøke jernmalm og kull opp mot kraftverket og industrielle formål, mens CMI-rapporten hadde et bredere industrifokus. I tillegg kom helt andre faktorer inn i bildet – som mulig eksport til naboland – som rapporten hevdet ville gjøre en utbygging mer realistisk. CMI-rapportens positive syn på industrietablering hvilte også på en optimistisk prognose for Tanzanias vekstmuligheter. I 1974 hadde man bare opplevd starten på den økonomiske nedturen landet fikk utover på 1970 og 1980-tallet, og begeistringen på Tanzanias vegne var fortsatt sterk.

Lite visste man på dette tidspunktet om hvor omfattende den generelle nedgangen for Afrika skulle bli. Samtidig som Tanzania kom til å slite med en omfattende tørke i 1974, hvilket krevde stor økning i importen og dermed alvorlige problemer med betalingsbalansen.⁶⁴ I tillegg skapte ustabiliteten i den østafrikanske regionen store økonomiske problemer. Det gjaldt krigen mot Idi Amins Uganda, sammenbruddet i EAC og det forsurede forholdet til Kenya.⁶⁵

⁶³ NORAD A – 1853, TAN 012 – 008.08: *Report on power intensive industries* (CMI). Rapporten er ikke datert, men den ble sendt til NORAD 20.09.74.

⁶⁴ Nugent 2004: 150.

⁶⁵ Mtei 2009: 130-134.

I rapporten ble for eksempel oljekrisen trukket fram som en fordel for gjennomførbarheten av prosjektet, ettersom energiprisen økte hevdet rapporten at det vil bli enda mer attraktivt å bygge et kraftverk, i og med at dette ville forbedre lønnsomheten.⁶⁶ Det ble derimot ikke lagt vekt på vanskeligheter krisen kunne skape for den generelle økonomien, og at det dermed ville være vanskeligere å etablere industri. Særlig med tanke på at rapporten opererte med midten av 1980-tallet som det tidligste tidspunkt for mulig produksjon av kraft, og at Tanzania fram til da først og fremst ville tape på økte energipriser. Oljekrisene og de økonomiske problemene de medførte er da også et av de viktigste argumentene – i ettertidens analyser av prosjektet – for at en utbygging ikke ville la seg gjøre. Havnevik hevder sågar at den økonomiske situasjonen kombinert med en utbygging ville skapt store økonomiske problemer for Tanzania.⁶⁷

Videre fremhevet rapporten at tanzanianerne selv hadde store ambisjoner om å utnytte sine jern- og kullforekomstene, den politiske viljen til å gjennomføre ble da også tillagt stor vekt. Hvis omverdenen hadde store forventninger til Tanzania, var ikke lokale myndigheter noe mindre optimistiske. I følge egen rapport ble CMIs utsendte forespeilet at jern- og stålindustri skulle bygges ut i løpet 1970-tallet, og at denne til sammen ville kreve mer energi enn hva Stiegler's Gorge kunne produsere alene. Samtidig ble det hevdet at Kina var i ferd med å bevilge et rentefritt lån til Tanzania, øremerket nettopp å utnytte kull- og jernforekomster i landet.⁶⁸ Det er på det rene at Tanzania og Kina samarbeidet, men om et slikt lån faktisk ble gitt, ga det aldri noen synlige resultater for dette prosjektet. Undersøkelsen baserte altså sine beregninger på langt flere elementer enn Norconsults. Det er påfallende at Norconsult undersøkelsen, som ikke var påvirket av bistandsgivere og mottakeres drømmer og optimisme for egen virksomhet, men baserte seg på kalde fakta og tall, hadde en konklusjon som i ettertiden framstår som den minst ukritiske i forbindelse med dette bistandsprosjektet.

Rapporten fra CMI ble senere et viktig grunnlag for det videre arbeidet med prosjekteringen, gjennom hele perioden ble den henvist til som bakgrunn for fortsettelsen. Men alltid da i sammenheng med Norconsults første rapport, som hevdet at gunstige kraftpriser kunne

⁶⁶ NORAD A – 1853, TAN 012 – 008.08: *Report on power intensive industries* (CMI). Rapporten er ikke datert, men den ble sendt til NORAD 20.09.74.

⁶⁷ Havnevik 1993: 283.

⁶⁸ NORAD A – 1853, TAN 012 – 008.08: *Report on power intensive industries* (CMI). Rapporten er ikke datert, men den ble sendt til NORAD 20.09.74

oppnås. Det ble imidlertid svært sjelden nevnt at Norconsults andre rapport hadde frarådet en videre satsning på utbygging og parallell etablering av jern- og stålindustri.

Hvorfor ble rapportene grunnlag for fortsettelse?

På tross av at omfanget av Tanzanias økonomiske problemer ikke var klare på dette tidspunktet, og at tanzanianernes entusiasme over prosjektet var stor, er det på sin plass å spørre seg hvorfor ledelsen i NORAD valgte å tolke konklusjonene i Norconsult og CMIs rapporter i retningen av en videre satsning. Særlig med tanke på hva Norconsults rapport om kull- og jernmalmsforekomster konkluderte med, og det tynne grunnlaget CMI-rapporten var bygd på. I tillegg må hele premisset om å bygge ut massiv industri for å oppnå lønnsomhet i utgangspunktet ha sett svært urealistisk ut. Dette fordret jo at et det ene kjempeprosjektet (Stiegler's Gorge) var avhengig av et nytt kjempeprosjekt (utbygging kraftkrevende industri), som ingen visste med sikkerhet ville la seg gjennomføre. Samtidig som det fantes kritiske røster i direktoratet, spesielt Mjaugedal, som blant annet pekte på nettopp usikkerheten rundt industridelen.

Det virker som de generelle fordelene prosjektet ville skape for direktoratet samlet sett veide tyngre enn usikkerheten rundt gjennomførbarheten. Denne fasen av prosjektet sammenfalt jo med den vanskeligste perioden for direktoratets problemer med hensyn til underbemanning. Siden de var avhengige av slike prosjekter var det etter alt å dømme fristende å lete etter argumenter som åpnet for en videreføring. Sann sett kan fortsettelse rett og slett ha vært en nødvendighet for å sikre forsvarlig drift av direktoratet. Direktør Andresen pekte nettopp på den potensielt lange varigheten av prosjektet som en stor fordel.

I tillegg må den urokkelige troen på Tanzania trekkes inn i denne sammenhengen. Både Jarle Simensen og Ingvil Urdal har vist at bistandssektoren og resten av det norske samfunnet hadde en urealistisk oppfatning av Tanzanias utviklingsmuligheter på 1970-tallet. Også de mest sentrale beslutningstakerne i NORAD, som R.K. Andresen, Eskild Jensen og Rolv Hultin, var begeistret på vegne av landets fremtidsutsikter.⁶⁹ Med utgangspunkt i Judith Goldstein og Robert O. Keohane sin teori om ideer og utenrikspolitikk, vil jeg hevde at entusiasmen hadde påvirkning på beslutningen om å bruke disse rapportene som grunnlag for videreførelsen av prosjektet. Goldstein og Keohane hevder at ideer som er institusjonalisert i

⁶⁹ Intervju, Eskild Jensen, 26.11.10; intervju, Rolv Hultin, 23.11.10.

et miljø vil påvirke utfallet av en beslutningsprosess, og gjerne overskygge praktiske problemer rundt gjennomførbarheten.⁷⁰ Mye tyder på at dette var tilfelle for Stiegler's Gorge prosjektet. Den fastgrodde ideen om at Tanzania hadde spesielle forutsetninger for å oppnå resultater, må ha overskygget de praktiske utfordringene rundt prosjektet. Begivenhetene i dette kapittelet forekom i den mest intense perioden med idealisering av Tanzania. Det var først på 1980-tallet at det ble løst opp i oppfatningen av Tanzania. Det er nettopp i et slikt miljø at ideer har sterkest innflytelse, da de ikke har blitt utfordret, hevder Goldstein og Keohane.⁷¹

En annen faktor som må vektlegges er fordelene dette skapte for norsk vannkraftsektor, og mulighetene for å involvere norsk industri og kompetanse i utviklingshjelp. Norsk industri og næringsliv hadde siden lanseringen av Kerala-prosjektet i 1952 vært lite interessert i å bidra,⁷² og under Borten-regjeringen ble det bestemt at de i større grad skulle stimuleres til å ta del.⁷³ Samtidig skjedde dette i en vanskelig periode for vannkraftsektoren. De miljømessige utfordringene var i ferd med å bli et viktig argument mot utnyttelse av vannkraft. Utbyggingsmulighetene i den vestlige verden hadde sunket i et par tiår, og i 1970-årene møtte det utstrakt motstand.⁷⁴ For Norges del illustrer Alta-utbyggingen denne tendensen. Massiv utbygging av Altaelva var under planlegging fra midten av 1960-tallet, men planene var ikke offentlige. Nyheten sprakk likevel i 1970 og det ble et nasjonalt anliggende. Utbyggingen truet områder befolket av samer som hadde levd på og benyttet områdene i hundrevis av år, opinionen var imot og planene møtte massiv motstand. Kraftverket ble til slutt vedtatt i Stortinget, men i mindre utgave en opprinnelig planlagt.⁷⁵ I og med at det norske markedet var i ferd med å bli mettet, kunne Tanzania og andre utviklingsland bli en ny arena for norske vannkraftselskaper. Direktoratet la heller ikke skjul på at et delmål var å involvere norske bedrifter. Og siden den norske stat påtok seg all risikoen var dette en svært lukrativ kontrakt å få i havn. Derfor ble Stiegler's Gorge en mulighet til å følge opp den politiske beslutningen

⁷⁰ Goldstein & Keohane 1993: 3-5,16. Mer om denne teorien i 1. kapittel, under "Teori".

⁷¹ Goldstein & Keohane 1993: 11-13, 29-30.

⁷² Pharo, Helge Ø. *Hjelp til selvhjelp: det indisk-norske fiskeriprosjektets historie 1952-72*, bind II, Oslo 1986: del V, 235-249.

⁷³ Morterud 1997:82-85.

⁷⁴ Usher, Ann Danaiya: "About the book, the contributors and what this book is not about" i Usher, Ann Danaiya (red.), *Dams as Aid. A political anatomy of Nordic development thinking*, s. 3-10, London 1997: 4.

⁷⁵ Dalland, Øystein: "The last big dam in Norway. Whose victory?" i Usher, Ann Danaiya (red.), *Dams as Aid. A political anatomy of Nordic development thinking*, s. 41-56, London 1997: 41-47. Utbyggingen medførte de velkjente folkeaksjonene der over 8000 mennesker fra inn og utland valfartet til utbyggingsområdet for å protestere og forsøke å stanse prosessen. Byggingen ble som kjent realisert, men gigantiske vannkraftverk med påfølgende naturinngrep ble ikke lenger mulig i Norge.

om å involvere næringslivet, samtidig som man støttet en spesielt utsatt sektor. Sånn sett hadde både norsk utviklingshjelp, NORAD og Norconsult enda et insentiv til å la planene fortsette.

Oppsummering

Viktige aktører i NORAD var utvilsomt svært begeistret for mulighetene dette prosjektet ville skape. De så det som løsningen for Tanzanias energiproblemer, samt at det ville gi et økonomisk løft gjennom industriutbygging og krafteksport til utlandet. Videre var fordelene det ville skape for norske bedrifter en viktig motivasjon, og at dette igjen ville stimulere norsk økonomi på generell basis. Det ville også bidra til å oppfylle den politiske målsetningen om få med norsk næringsliv på bistandskarusellen. Entusiasmen var riktignok ikke enstemmig og planleggingen skapte debatt i direktoratet, men ledelsen var hele tiden positiv. Jeg har også argumentert for at behovet for å bruke opp alle de bevilgede midlene var en motivasjon for oppstarten og videreførelsen. Dessuten hadde den generelle idealiseringen av Tanzania i Norge innflytelse på beslutningene som ble tatt. I tillegg har jeg vist hvordan oppstarten og den første fasen var preget av hastverk og utilstrekkelig forarbeid. Og videre at problemene begynte å melde seg allerede i denne første fasen, uten at dette fikk konsekvenser for fortsettelsen. Forundersøkelsene til CMI og Norconsult ble basis for den videre planleggingen. Selv om innholdet i disse knapt kunne sies å rettferdiggjøre en videre satsning. Jeg har argumentert for at direktoratet hadde en egeninteresse i å fortsette, ettersom prosjektet var nyttig i forhold til å bruke opp midlene NORAD ble bevilget. I tillegg var trolig idealiseringen av Tanzania avgjørende for fortsettelsen. Det må også legges til at tanzanianerne var svært begeistret for planene. De mente dette ville frigjøre dem fra energiimport, noe som var meget attraktivt for et regime som dyrket uavhengighet. I tillegg kunne et slikt anlegg bli et viktig symbol på modernitet og vekst. Dette samsvarte også med drømmen mange i norsk bistandssektor hadde for det uavhengige Afrika.

Dette kapittelet behandler hovedsakelig perioden fra 1974 til 1976, og vil dreie seg om tida fra forundersøkelsen ble ferdig til den videre planleggingen ble satt i gang. Først presenterer jeg gangen i beslutningen om å fortsette planleggingen, forhandlinger med tanzanianerne og prosessen internt i Norge. Kapittelet vil vise at det fortsatt hersket usikkerhet om dette var riktig beslutning, først og fremst i Norge, men også fra tanzaniansk hold. Videre blir et viktig poeng å forklare nærmere hvordan planene om industriutbygging manglet et reelt grunnlag, og ikke fulgte den samme progresjonen kraftverksplanene gjorde. I tillegg blir en del plass viet overgangen fra Norconsult til Hafslund/Norplan som konsulent. Motivasjonen bak dette valget blir nærmere diskutert. Deretter følger en presentasjon av Rufiji Basin Development Authority (RUBADA), som var et statlig organ opprettet i Tanzania med utgangspunkt i planene om Stiegler's Gorge. Organet var ment å ha en viktig rolle i planleggingsarbeidet, men fikk fort økonomiske og organisatoriske problemer. En nærmere undersøkelse av opprettelsen og utviklingen av RUBADA blir derfor presentert. Til slutt vil jeg vise hvordan prosjektet da var på vei til å bli en betydelig del av det norske engasjementet i Tanzania, og norsk bistand generelt. Hovedformålet med kapittelet er å samle trådene fra forundersøkelsene, og å berede grunnen for å belyse den siste planleggingsfasen, slik at jeg i 5. kapittel også kan diskutere hvorfor hele prosjektet fikk den utviklingen det gjorde.

Forhandlinger om videreførelse

Etter at forstudiene til Norconsult og CMI sto ferdig ble det avholdt en serie med møter i Dar es Salaam i desember 1974. Fra norsk side var både R.K. Andresen og daværende underdirektør Vidkun Isaksen til stede, samt stedlig representant F.M. Frantzen. I tillegg deltok faglig ekspertise på viktige felter, i form av Sigurd Aalefjær (NVE), Leon Aasbø (Elkem/Spigerverket), K. Carlsen (A/S Norsk Hydro), H. Ramstad (A/S Strømmen Stål) og J. Skutle (CMI). Tanzanianerne stilte mannsterke med eksperter, høytstående byråkrater og ministre fra blant andre industri-, finans- og vann- og kraftdepartementet.¹

¹ NORAD A – 1853, TAN 012 – 008.08 Fase II: *Referat fra møter mellom NORAD og tanzanianske myndigheter i Dar-es-Salaam 16/12 – 19/12 – 1974.*

På dette tidspunktet hadde tanzanianerne allerede bestemt seg for å forfølge planene som var utarbeidet på norsk side. Avgjørelsen om utbygging var i realiteten tatt flere år i forveien, ettersom det var nedfelt i den andre femårsplanen, men da var det satt som et langsiktig mål som kanskje ikke kunne realiseres før på 1990-tallet.² Med den norske innsatsen hadde planene fått kjøtt på bena, og byggestarten ble framskyndet. Tanzanianske myndigheter ville sette spaden i jorda i 1980 og produsere kraft i 1985. Forslaget om utbygging i *ett* trinn ble godkjent og de ga uttrykk for at de var forberedt på å etablere industri. Industriplanene var imidlertid vage, det eneste de hadde å vise til var lovnadene om lån fra Kina. På dette tidspunktet var det altså ikke snakk om å endre på noen av de viktigste punktene i det norske planleggingsarbeidet.³ Prosjektet var på norsk side fortsatt ansett som et rent kraft- og industriprosjekt. Sosiale og økologiske hensyn ble ikke diskutert. Dog var partene fortsatt uenig om hvor mye av kraften som skulle gå til alminnelig forbruk, en forventning om 30-40 prosent ble presentert av tanzanianerne. Dette anslaget lå høyere enn hva den norske siden så for seg, de var fortsatt klare på at massiv utbygging av kraftkrevende industri måtte være kraftverkets grunnlag, ettersom de mente dette var eneste mulighet for å oppnå lønnsomhet.⁴ Finansminister Msuya var videre klar på at Tanzania generelt sett ønsket større finansielle bidrag til enkelte prosjekter, heller enn litt til flere små, noe som passet godt overens med en storsatsing på Stiegler's Gorge.⁵

Tanzanianere fremmet ønske om at Norge skulle utførte alt arbeidet fram til byggestart, inkludert utarbeidelsen av anbudsdokumenter, og at dette skulle legges under den norske bistandsinnsatsen i landet. Den norske delegasjonen gjorde det på sin side klart at den anså sine forpliktelser som over for denne gang, men stilte seg samtidig positivt til en mulig videre satsning. Det eneste som ble lovet var at anmodningen skulle diskuteres nærmere i Norge. Samtidig antydte den norske delegasjonen at en full utredning av prosjektet ikke var uinteressant, forslaget til utredning var kartlegging av området, seismologiske undersøkelser og totalprosjektering fram til anbudsdokumenter.⁶ Men direktør Andresen understreket at

² Ministry of Economic Affairs and Development planning, Government of Tanzania 1969: 51.

³ Senere ble planene endret til trinnvis utbygging, dette kommer jeg nærmere inn på senere.

⁴ NORAD A – 1853, TAN 012 – 008.08 Fase II: *Referat fra møter mellom NORAD og tanzanianske myndigheter i Dar-es-Salaam 16/12 – 19/12 – 1974.*

⁵ NORAD A – 1853, TAN 012 – 008.08 Fase II: *Referat fra møter mellom NORAD og tanzanianske myndigheter i Dar-es-Salaam 16/12 – 19/12 – 1974.*

⁶ Dette var i realiteten det NORAD senere endte opp med å gjennomføre.

NORAD først ønsket seg mest mulig informasjon, slik at man kunne ta en rask avgjørelse i forhold til hvilke områder Norge skulle bidra til.⁷

Et annet viktig formål med denne møtevirksomheten var at tanzanianerne skulle få diskutere ulike tekniske spørsmål med de norske ekspertene, som alle hadde vært med på deler av arbeidet som var utført på norsk side.⁸ Et eget møte tok for seg mulighetene for opprettelsen av industri basert på den eventuelle kraften fra Stiegler's Gorge. Der kom de norske ekspertene med anbefalinger på sine kompetanseområder. Samtalene resulterte ikke i noe håndfast forslag, snarere var de preget av gjennomgående vaghet om fremtidig virksomhet. Ut fra referatet virker det som Norsk Hydros representant hadde det mest konkrete forslaget. På generell basis hevdet han at aluminiumsproduksjon var lukrativt for alle land med kraftoverskudd. Bauksitt, det viktigste råstoffet i aluminiumsproduksjon, finnes som regel ikke i land med energioverskudd og blir oftest importert. Derfor kunne slik produksjon lønne seg i Tanzania selv om det ikke skulle finnes forekomster av det. En ferdig dam og kraftverk ville sørge for et massivt overskudd av kraft i Tanzania. Imidlertid ville det være langt mer gjennomførbart ved funn av Bauksitt, noe som krevde videre undersøkelser. Samtidig var det hele basert på generelle antakelser, Hydro hadde ingen spesifikk lønnsomhetsstudie for Tanzania å støtte seg på. Produksjon av Magnesium ble også diskutert, men dette mente hydrorepresentanten ville være svært vanskelig for Tanzania å sette i gang med. Andre muligheter som ble diskutert var produksjon av Ferrosilicium og Calsiumkarbid,⁹ men med fremstillingen av disse fulgte strenge krav til kvalitet, som det rådde usikkerhet om tanzaniansk produksjon kunne oppnå. I tillegg ble det slått fast at produksjon av begge behøvde tilgang på kull med rett kvalitet. Samt at produksjon av Calsiumkarbid krevde tilgang på Kalk, og at Kvarts behøvdes i forbindelse med Ferrosilicium. Om nødvendige forekomster av dette i Tanzania hadde den rette kvaliteten fantes det imidlertid ikke undersøkelser av. Norconsult studien hadde konkludert med at de lokale kullforekomstene ikke egnet seg til råjernsproduksjon, det behøver ikke nødvendigvis bety at kullet ikke kunne benyttes til produksjon av de to sistnevnte produktene. Uansett ble diskusjonene på møtet bare spekulasjoner, det ble konkludert med at kvaliteten på råvarene måtte undersøkes nærmere før

⁷ NORAD A – 1853, TAN 012 – 008.08 Fase II. *Referat fra møter mellom NORAD og tanzanianske myndigheter i Dar-es-Salaam 16/12 – 19/12 – 1974.*

⁸ Aalefjær, Carlsen og Ramstad satt i det rådgivende panelet som ble opprettet i 1971. Mens Skutle og Aasbø var med på å utarbeide CMI-rapporten.

⁹ Ferrosilicium er et halvfabrikat som brukes til framstilling av rustfritt stål og karbonstål m.m. Calsiumkarbid er et stoff som blant annet brukes i framstilling av PVC, som igjen er et vinylstoff som benyttes i stor skala i produksjon av hardplastprodukter, som for eksempel takrenner, rør, møbler, leketøy etc.

man med sikkerhet kunne vite noe om mulighetene. En siste mulighet var produksjon av kunstgjødsel, dette var noe tanzanianerne var ekstra nyssgjerrige på, men igjen kunne ingen slå fast om dette ville la seg gjøre i Tanzania, men at det krevdes ytterligere undersøkelser for å slå fast noe sikkert i så henseende.¹⁰ Som nevnt hadde ikke CMI-rapporten foretatt noe feltarbeid, alt var basert på allerede eksisterende materiale og kvalifiserte antakelser.

Det kom altså ikke noe håndfast ut av diskusjonene rundt etablering av kraftkrevende industri, til tross for at dette da ble ansett som den viktigste forutsetningen for gjennomføring av Stiegler's Gorge prosjektet. Mye tyder på at det – på norsk side – var nok at det fantes politisk vilje til å få gjennomført industriplanene, selv om det i realiteten ikke forelå noen konkrete forutsetninger for det. I beste fall var man avhengig av grundige undersøkelser av lokale ressurser som kull, for i det hele å ha noe å bygge videre på, altså var de langt unna noen håndfaste planer for etablering av industri. I og med at planene for dammen og kraftverket på daværende tidspunkt hadde blitt svært konkrete, ser det ut til å ha vært stor ubalanse mellom framdriften av de to delene (kraftverk og industri), som begge ble ansett som avgjørende. Samtidig var det fortsatt ulik oppfatning om hvor mye av kraften som skulle gå til industri, kontra vanlig forbruk. Denne uenigheten var framme helt siden oppstarten i 1971, tanzanianerne la aldri skjul på at de ville la mye av kraften komme de alminnelige innbyggerne til gode. De norske beregningene hadde derimot konkludert med at prosjektet bare kunne gjennomføres om det nærmest utelukkende ble et kraft- og industriprosjekt. Denne uenigheten var framme i dagen, men det ble det ikke gjort noen konkrete forsøk på å komme til enighet.

I tillegg fantes det mange flere åpenbare problemer som ikke ble diskutert på møtet. Tanzania manglet på dette tidspunktet det meste som skulle til for å bygge og drifte et slikt anlegg. For det første hadde landet minimalt med teknisk kompetanse, noe strømledningsnett var ikke til stede, og infrastrukturen var svært dårlig. Derfor ville man fått store problemer med å bygge selve damanlegget, da Stiegler's Gorge som nevnt ligger langt ute i villmarka, inne i naturreservatet Selous. Enda verre hadde det vært å bygge ut storindustri på samme sted, og om man skulle bygd industrien i et mer sentralt område hadde det vært behov for å bygge kraftledninger gjennom uberørt villmark. Hvis man i tillegg ser for seg et scenario der kull skulle transporteres til industriområdet, som da for eksempel kunne ha ligget i Dar es Salaam,

¹⁰ NORAD A – 1853, TAN 012 – 008.08 Fase II: *Referat fra møter mellom NORAD og tanzanianske myndigheter i Dar-es-Salaam 16/12 – 19/12 – 1974.*

fra Njombe distriktet (som var planen for hvor man skulle hentet kull) ligger disse stedene på hver sin ende av landet, med Stiegler's Gorge omtrent i midten. Riktignok var det en jernbane under bygging mellom Zambia og Dar es Salaam på dette tidspunktet, – TAZARA banen – men hvorvidt denne kunne benyttes til formålet ser ikke ut til å ha vært et tema.¹¹

Det eksisterte altså flere helt konkrete hinder, som var så store at man skulle tro de måtte forseres før planene kunne utvikles videre. Nordmennene hadde heller ikke bundet seg til fortsettelse etter den første fasen, selv om det lå en forventning i luften om at de skulle fortsette, og at dette da var i ferd med å bli et ”norsk” prosjekt. Derfor må vi kunne betrakte dette som det mest kritiske øyeblikket i fortellingen om norsk bistands befatning med Stiegler's Gorge. De studiene som til da var ferdigstilt var nyttige. Området egner seg utvilsomt til vannkraft, og en nærmere undersøkelse av muligheten var derfor verd et forsøk. Men dimensjonene var for store, for både NORAD og Tanzania, og argumentene i mot å fortsette var svært mange. NORAD hadde på dette tidspunktet en god mulighet til å trekke seg ut, og å forlate prosjektet med hevet hode, de helt store pengesummene hadde heller ikke blitt brukt, litt i overkant av seks millioner. Til tross for vesentlige forutsetninger for videre samarbeid manglet, fortsatte imidlertid NORAD samarbeidet med Tanzania om Stiegler's Gorge.

NORAD bestemmer seg

På nyåret 1975 ble den tanzanianske anmodningen diskutert i Norge, der var de nevnte ekspertene tilstedte, samt hele lederskapet i NORAD. På møtet ble det nærmest forutsatt at direktoratet ville fortsette det de hadde satt i gang. Strategien for fortsettelsen ble diskutert. I forhold til problematikken rundt kulltilgang ble det anbefalt å vente på kinesiske studier av forekomster i et annet område. Ellers ble det ikke lagt noen konkrete planer i forhold til undersøkelser av naturressurser til industrielle formål. Videre ble det slått fast at området måtte kartlegges ved bruk av fly, og at svenske erfaringer fra Great Ruaha prosjektet burde innhentes. I tillegg understreket fagpanelet at Norconsult hadde gjort en god jobb og burde få fortsett videre med den neste fasen.¹²

¹¹ Det er om lag 400 kilometer mellom Stiegler's Gorge og Njombe, og om lag 200 kilometer mellom Stiegler's Gorge og Dar es Salaam.

¹² NORAD A – 1871, TAN 012 B.P 13 – 3: Referat, møte i NORAD, 10.01.75.

Allerede februar samme år meddelte direktoratet tanzanianerne at de kom til å akseptere deres anmodning om full planlegging av Stiegler's Gorge.¹³ Senere på året gjorde de det offisielt gjennom en pressemelding som bekreftet at Norge skulle bistå Tanzania med planleggingen, og at det da var lovet 40 millioner kroner til formålet.¹⁴ I tillegg lovet statsminister Trygve Bratteli (Ap), under et norsk statsbesøk i landet samme år, at Norge skulle ta på seg hele planleggingsarbeidet fram til byggestart.¹⁵ Dermed hadde saken gått helt til topps også i norsk politikk. Lovnaden Bratteli kom med var også det NORAD til slutt endte opp med å gjennomføre. Direktør Andresen forutså at prosjektet kom til å bli et tema under besøket, og hadde derfor tatt opp direktoratets planer med statsministeren før avreisen.¹⁶ På tross av denne avgjørelsen eksisterte det fremdeles en del usikkerhet i begge leire.

Skepsis på begge sider

I 1976 viste daværende finansminister i Tanzania, Amir H. Jamal, tegn til bekymring for at dammens omfang og potensial kunne være for stort i forhold til landets behov. I tillegg hadde han betenkeligheter med at kraftens bruksområde ikke var avklart.¹⁷ Daværende underdirektør i NORAD, Vidkunn Isaksen, var også usikker på om rett kurs var valgt.¹⁸ Han viste blant annet til en bemerkning fra CMI som gikk på at grunnlaget (TOR) for planleggingsprosessen, helt fra starten i 1971, var lite fordelaktig.¹⁹ Man påpekte at TOR gjorde det klart at kun Stiegler's Gorge skulle undersøkes, og ikke åpnet for å foreta bredere undersøkelser av hele Rufiji-området, som potensielt sett kunne kommet med alternative planer til mer passende utbygginger.²⁰ Isaksen ga også uttrykk for at det hadde vært mye skepsis i NORAD etter Norconsult rapportene, dette bekymret ham såpass at han tok det opp i et notat. Han ivret for at planleggingen måtte gjøres enda nøyere, spesielt at problematikken rundt kraftkrevende

¹³ NORAD A – 1859, TAN 012 - 013.1 Fase II Konsulentvirksomhet generelt: Brev, NORAD til Norconsult angående videreføring av kraftverksstudiene, 17.02.75. Jeg har ikke funnet noe brev e.l. direkte til tanzanianske myndigheter om dette, men i dette brevet til Norconsult står det at anmodningen er akseptert.

¹⁴ UD 37 4/149, bind 8: Pressemelding utstedt av NORAD, 29.09.75.

¹⁵ UD 37 4/149, bind 8: Internt brev i UD, utviklingskontoret til rettskontoret, 13.08.75.

¹⁶ NORAD A – 1853, TAN 012 – 008.08 Fase II. *Referat fra møter mellom NORAD og tanzanianske myndigheter i Dar-es-Salaam 16/12 – 19/12 – 1974.*

¹⁷ NORAD A – 1870, TAN 012 – 311.1 Fase II Konsulentvirksomhet generelt: Rapport fra drøftinger med tanzanianske myndigheter, av Vidkunn Isaksen, 15.03.76.

¹⁸ Mer om Jamal og Isaksen, se "Sentrale personer".

¹⁹ NORAD A – 1859, TAN 012 - 013.1 Fase II Konsulentvirksomhet generelt: Isaksen, notat, 24.03.76

²⁰ Etter at Stiegler's Gorge planene ble skrinlagt kom det nettopp en slik helhetsevaluering av Rufiji området, i regi av NORAD med Norconsult som konsulent, den konkluderte med at Stiegler's Gorge var et av de utbyggingsalternativene som burde komme helt sist i en langsiktig plan for å utnytte kraftpotensialet i Rufiji området. Mer om dette i 5. kapittel, under "Etterspillet".

industri og finansiering ble diskutert inngående med det politiske toppsjiktet i Tanzania.²¹ Det ble altså satt spørsmålsteget ved om arbeidet rundt planleggingen var grundig nok, særlig om man hadde et godt nok grunnlag til å gå inn for utbyggingsstart allerede i 1980. Vi må av Jamal og Isaksens betenkeligheter kunne slutte at sentrale beslutningstakere på begge sider erkjente ubalansen i planleggingen, og dermed at Stiegler's Gorge utbyggingen på det daværende tidspunkt ikke kunne gis noen tilfredsstillende saklig begrunnelse. Isaksen bemerket også de bekymringene Jamal kom med, og så det som et uttrykk for at optimismen, som ble presentert fra tanzaniansk hold, ikke ble delt av alle.²² Jamal var alltid forsiktig i sine kritiske uttalelser rundt prosjektet, men hans skepsis ble oppfattet av flere i NORAD, blant andre Rolv Hultin.²³ Mye tyder på at det var vanskelig for tanzanianerne å markere tydelig uenighet ettersom Nyerere var en så stor tilhenger. Presidentenes posisjon var så sterk at det nærmest var umulig å være uenig med ham.²⁴ Men på tross av slike bekymringer er det likevel ingen tvil om at entusiasmen var stor, særlig fra tanzanianernes side. Jamal var ensom kritiker blant det politiske lederskapet, og andre kritiske røster i forvaltningen slapp ikke til i det hele tatt.²⁵ NORAD fikk klare indikasjoner på at prosjektet hadde støtte på øverste hold i det tanzanianske lederskapet, dette ble blant annet gjentatt flere ganger under møtene i Dar es Salaam i desember 1974.²⁶

Beslutningen om å gå videre på tross av hindrene og bekymringsmeldingene kan være vanskelig å forstå. Dette må forklares i lys av den store troen på Tanzania, i direktoratet og Norge generelt. Foruten Andresen, Jensen og Hultin var også den nye direktøren Arne Arnesen, som tiltrådte i 1975, en stor beundrer.²⁷ Det at de delte denne oppfatningen med resten av det politiske etablissementet i Norge, ser ut til å ha gitt satsingen moralsk legitimitet. I følge Goldstein og Keohane kan prinsipper delt av en større gruppe gi nettopp moralsk grunnlag for å ta beslutninger, selv når de rent materielle forutsetningen taler for at dette ikke er mulig.²⁸ Sann sett kunne fortsettelsen vedtas selv om det ikke var reelt grunnlag for det, ettersom "alle" var enige om å satse stort på Tanzania, og at det kunne oppnås resultater der

²¹ NORAD A – 1859, TAN 012 – 013.1 Fase II Konsulentvirksomhet generelt: Isaksen, notat, 23.03.76.

²² NORAD A – 1859, TAN 012 – 013.1 Fase II Konsulentvirksomhet generelt: Isaksen, notat, 23.03.76.

²³ Intervju med Rolv Hultin 23.11.10. Mer om Hultin under "Sentrale personer".

²⁴ Intervju, Rolv Hultin 23.11.10; intervju, Eskild Jensen, 26.11.10. Mer om Nyerere og hans syn på Stiegler's Gorge under "Sentrale personer".

²⁵ Simensen 2003: 166.

²⁶ NORAD A – 1853, TAN 012 – 008.08 Fase II. *Referat fra møter mellom NORAD og tanzanianske myndigheter i Dar-es-Salaam 16/12 – 19/12 – 1974.*

²⁷ Intervju, Bjørn Lunøe, 17.01.11. Mer Arnesen under "Sentrale personer".

²⁸ Goldstein & Keohane 1993: 16-17.

som ikke var mulig andre steder. Samtidig må det ha vært viktig at politikere i Norge og Norden hadde valgt å satse stort på Tanzania. Svensk bistand var sågar i gang med vannkraftutbygging i landet. Denne presedensen var etter alt å dømme viktig for at NORAD kunne fortsette. Goldstein og Keohane peker også på at slik årsakssammenheng har betydning i beslutningsprosesser når felles ideer og oppfatninger har innvirkning på prosessen. Det at aktører som deler idégrunnlag tidligere har gjort lignende valg, gjør terskelen lavere for å ta lignende beslutninger.²⁹ I tillegg er det påfallende hvordan hindringene ikke kom til uttrykk på møtene mellom nordmennene og tanzanianerne. Problemene med industriutbygging og uenighet om hvor mye av strømmen som skulle benyttes til vanlig forbruk ble i liten grad diskutert. Selv om disse temaene var sentrale i interne NORAD drøftinger. Mye tyder på at nordmennene ikke ønsket å ta opp de største vanskene i møte med tanzanianerne

Overgangen fra Norconsult til Hafslund/Norplan

I følge *Norsk utviklingshjelps historie 1 – 1952-1975: Norge møter den tredje verden* lot NORAD Hafslund overta prosjektets andre fase fordi de fryktet at Norconsult skulle få et monopol på oppdrag innen utviklingshjelpen.³⁰ Dette var åpenbart en medvirkende årsak til konsulentbyttet. Likevel var det Norconsults økonomiske krav som var den viktigste grunnen til skiftet. Det oppsto økonomiske og personlige uoverensstemmelser mellom de to partene under forundersøkelsesarbeidet. Dette kulminerte i at Norconsults økonomiske betingelser for videreførelsen ble dårlig mottatt i direktoratet. Uoverensstemmelsene gjaldt blant annet ulikt syn på NORADs plikt til å betale for familiemedlemmers reiseutgifter. Arbeiderne på feltarbeid i Tanzania hadde sendt regning til direktoratet for å få familiene nedover, dette var en godkjent praksis som var en del av kontrakten, men det ble hevdet at flere Norconsult ansatte gikk utover denne avtalen, og sendte regning for flere besøk enn det som var tillatt. I forhold til de helhetlige utgiftene til prosjektet dreide det seg om mindre beløp, men det var likevel viktig for direktoratet at ikke arbeidstakeren tok seg for mye til rette. Uoverensstemmelsen trakk ut og tvisten ble ikke løst før i 1974, etter to år med småkrangling. Da hadde det hopet seg opp med uenigheter som det måtte inngås et kompromiss for å få løst, for å unngå at det gikk rettens vei. Dette kompromisset gjaldt flere forhold partene var uenige om.³¹ En annen kjerne til konflikt dreide seg om endringer i ansettelsesforhold i Norconsult,

²⁹ Goldstein & Keohane 1993: 8-11.

³⁰ Simensen 2003: 164.

³¹ NORAD A – 1865, TAN 012 – 021.4: Brev, NORAD til Norconsult, 15.07.74; internt NORAD notat m/kopi av Norconsults svarbrev, 14.08.74.

og missnøye fra NORADs side med enkelte av de ansatte i firmaet. Det hele toppet seg da Norconsult underveis skiftet koordinator for jern- og stålstudien. Vedkommende falt i unåde hos NORAD, først og fremst fordi Norconsult vurderte ham til å ha bredere kompetanse enn forgjengeren, og dermed hadde krav på høyere lønnstrinn. I direktoratet var man ikke enig i at koordinatoren hadde kvalifikasjoner til høyere lønnstrinn, og ga klart uttrykk for det. Men misnøyen stoppet ikke der, arbeidsinnsatsen hans ble også oppfattet som lite tilfredsstillende. En NORAD-ansatt hadde blant annet dette å si om hans posisjon: ”Gjennom prosjektet har det visa seg at han har meir vore nytta som ein gallionsfigur, det han har deltatt med er uvesentleg”.³² Disse problemene, kombinert med uenighet over lønnsutbetalinger i et annet prosjekt Norconsult tok del i, fikk enkelte i direktoratet til å reagere sterkt. Og firmaet ble kritisert i relativt friske ordelag, noe som blant annet resulterte i denne beskrivelsen:

Det er ei lang rekke krav – ofte fullstendig urimelige – som er blitt presentera oss i fakturaene, og som dei [Norconsult] har trekt tilbake, men firmaet held ei beinhard line som vi ikkje må la oss bløffe av. Det er ingen andre konsulentfirma eg har hatt med å gjere som opptrer på denne måte, i sume tilfelle frekt...³³

Twisten førte til et forlik der koordinatoren fikk beholde sitt honorar mot at Norconsult måtte gi etter på andre punkter, blant annet kravet om å dekke reiseutgifter for familie.³⁴ Dette ødela noe for det gode forholdet mellom NORAD og Norconsult, men var ikke verre enn at firmaet i utgangspunktet ble foretrukket ved videreføringen av prosjektet. Det må også understrekes at de sterke karakteristikene aldri var direktoratets uttalte forestilling, men heller var meninger enkeltpersoner ga uttrykk for. Jeg har heller ikke funnet noen reaksjon fra ledelsen i NORAD på disse uttalelsene. Visse uenigheter i et slikt arbeidsforhold er da heller ikke til å unngå. Når det kom til selve arbeidet som ble nedlagt og det faglige innholdet i rapportene var direktoratet fornøyd. Det rådgivende fagpanelet anbefalte også at det ble satset videre på Norconsult.³⁵ Samtidig var det ønskelig at overgangen til planleggingsfasen skulle gå så enkelt og raskt som mulig. Likevel bygde disse problemene oppunder en liten missnøye som meldt seg hos blant andre Gisle Mjaugedal og Rolv Hultin i direktoratet. Misnøyen gikk ut på at Norconsult tok sine oppdrag for gitt, særlig var dette tilfelle med Stiegler’s Gorge, og at de

³² NORAD A – 1865, TAN 012 – 021.4: Notat, 09.04.74

³³ NORAD A – 1865, TAN 012 – 021.4: Notat, 09.04.74

³⁴ NORAD A – 1865, TAN 012 – 021.4: Brev, NORAD til Norconsult, 15.07.74; intern NORAD notat m/kopi av Norconsults svarbrev, 14.08.74.

³⁵ NORAD A – 1871, TAN B.P. 13 – 3: Notat om videreføring av studien, 08.01.75.

nærmest mente å ha enerett på utviklingshjelpsprosjekter.³⁶ Ved tildelingen av forprosjektet var det, som tidligere nevnt, helt åpenbart at Norconsult skulle få det, enkeltpersoner i begge foretakene var godt kjent, og det fantes ingen reelle alternativer. Dette er også med på å bygge oppunder Simensens konklusjon om at byttet ble foretatt for å unngå et Norconsult-monopol. Men på tross at dette ble firmaet igjen stående først i køen da konsulent for neste fase skulle bestemmes.

Norconsult fikk da, som eneste firma, anledning til å legge fram et tilbud. Firmaet var også interessert i å være med på fortsettelsen og hevdet at det kom til passe godt inn i de videre planene deres.³⁷ Dette førte til at både et detaljert forslag for hele gjennomføringen og et anslag for de totale kostnadene ble lagt fram for direktoratet. NORAD var godt fornøyd med forslagets faglig innhold, men da det kom til de økonomiske bergningene kunne ikke disse aksepteres. Stridens kjerne var honorarsatsene, som nevnt over hadde det også tidligere vært visse uenigheter om disse. Fagpanelets medlemmer var helt klare på at forslaget ikke kunne aksepteres, de hevdet at timelønnen de krevde var langt høyere enn for alt sammenlignbart arbeid. Samtidig pekte de på at mesteparten av arbeidet som gjensto var rent ingeniørarbeid, dermed åpnet de for at andre aktører kunne trekkes inn, selv om de ikke hadde samme Afrika-erfaring som Norconsult. De hevdet at den første fasen hadde vist dette, og at slik erfaring var langt mindre viktig enn hva som ble antatt fire år tidligere.³⁸ Panelets anbefalinger ble fulgt, men først ble Norconsult gitt mulighet til å komme med enda et nytt forslag, med kun to dagers tidsfrist, noe firmaet imidlertid ikke fulgte opp. Dette førte til at direktoratet inviterte andre firmaer til å komme med sine tilbud til å overta planleggingen av Stiegler's Gorge. Som beskrevet tidligere var dette et kjent prosjekt i norsk vannkraftsektor, Hafslund hadde også vært på banen tidligere og tilbydd sine tjenester i forbindelse med prosjektet. Også Norconsult fikk mulighet til å komme med et nytt tilbud denne gangen, hvilket de gjorde.³⁹

Til slutt sto NORAD igjen med Hafslund/Norplan sitt forslag og Norconsults reviderte forslag. I denne omgangen hadde sistnevnte redusert satsene sine noe, men i direktoratet og fagpanelet mente man fortsatt det var for høyt. Hafslund/Norplan opererte derimot med lavere kostnader og det var dette som til slutt gjorde utslaget for valg av firma. De daværende

³⁶ Intervju, Rolv Hultin, 23.11.10.

³⁷ NORAD A – 1859, TAN 012 – 013.1 Fase II Konsulentvirksomhet generelt: Brev, Norconsult til NORAD, 21.02.75

³⁸ NORAD A – 1871, TAN B.P. 13 – 3: Notat om videreføring av studien, 08.01.75.

³⁹ NORAD A – 1859, TAN 012 – 013.1 Fase II Konsulentvirksomhet generelt: Notat, angående konsulentforhandlinger, 02.10.75.

beregninger anslo at Hafslund/Norplans arbeid ville bli tre millioner billigere enn hovedkonkurrentens.⁴⁰ Da det i tillegg var blitt slått fast at det rent ingeniørtekniske var viktigst, mens Afrika-erfaring kom i annen rekke, ble valget enklere. I tillegg vil jeg hevde at den misnøyen som hadde vært i NORAD, med tanke på forholdet til Norconsult, kombinert med frykten for at firmaet skulle få ”monopol”, var med på å gjøre andre firmaer aktuelle. Med tanke på at den tidligere konflikten hadde dreid seg om ulikt syn på lønn og utbetalinger, samtidig med at økonomiske hensyn sto i hovedsetet ved valget av videre samarbeidspartner, virker det sannsynlig. Norconsults reaksjon på valget av Hafslund/Norplan ble også svært sterk. Rolv Hultin beskriver etterspillet som ”en helvetes oppvask”.⁴¹

For Norconsult uttrykte sterk misnøye med omstendighetene rundt bortvelgingen. Direktøren sendte rett i etterkant et brev til Hultin der han beklaget denne avgjørelsen, og hadde vanskelig for å forstå motivasjonen bak. Norconsult direktøren hevdet de rett og slett ikke hadde fått tilstrekkelig informasjon, og at forhistorien med det tette samarbeidet mellom partene burde ført til en bedre dialog om fortsettelsen.⁴² Selskapet var også bekymret for sitt eget rykte, ettersom de hadde jobbet med samme prosjekt i flere år – for deretter å bli valgt bort ved videreførelsen. Dette mente de ville svekke deres mulighet til å få fremtidige oppdrag, derfor ønsket de svært gjerne å ha en mer grundig begrunnelse for beslutningen.⁴³ NORADs svar var simpelthen at det andre tilbudet var bedre, de anerkjente ikke Norconsults argument om at det tidligere samarbeidet gjorde situasjonen spesiell. Hultin ga følgende begrunnelse: ”Når det for øvrig gjelder det endelige valg av konsulentbistand ble dette besluttet etter en samlet vurdering av faglig kompetanse, kvalitet og pris. Vi kan bare beklage at Norconsult denne gang ikke nådde opp i konkurransen.”⁴⁴ Det er altså ingen tvil om at Norconsult var uforberedt på å bli ”dumpet”, og at firmaet hadde oppfattet det som at de skulle få fullføre alt i forbindelse med prosjektet.

⁴⁰ NORAD A – 1859, TAN 012 – 013.1 Fase II Konsulentvirksomhet generelt: Notat, angående konsulentforhandling, 02.10.75.

⁴¹ Intervju, Rolv Hultin, 23.11.10

⁴² NORAD A – 1859, TAN 012 – 013.1 Fase II Konsulentvirksomhet generelt: Brev, Norconsult til NORAD, 20.10.75.

⁴³ NORAD A – 1859, TAN 012 – 013.1 Fase II Konsulentvirksomhet generelt: Brev, Norconsult til NORAD, 20.10.75.

⁴⁴ NORAD A – 1859, TAN 012 – 013.1 Fase II Konsulentvirksomhet generelt: Brev, NORAD til Norconsult, 11.11.75.

RUBADA

Tanzania opprettet det statlige organet RUBADA i 1974, med flere ministre sittende i styret, fra henholdsvis departementene: ”økonomi/utvikling”, ”finans”, ”handel/ industri” og ”landbruk”.⁴⁵ Organisasjonen skulle åpenbart spille en sentral rolle. Organet ble opprettet i forbindelse med at tanzanianske myndigheter gikk inn for full utbygging av kraftverket, i henhold til forslaget i Norconsults første rapport. Planen var at RUBADA skulle koordinere det videre arbeidet i dette prosjektet, og være et forvaltningsorgan for utvikling av hele Rufiji området.⁴⁶ NORAD fikk høre om den nye organisasjonen første gang under forhandlingene om videreførelsen av prosjektet i desember 1974.⁴⁷ På et styremøte i direktoratet ble RUBADA noe senere omtalt som en organisasjon ”med mandat å koordinere alle spørsmål med tilknytning til utbygging og utnyttelse av ressursene i Rufiji Valley”.⁴⁸ Men den viktigste oppgave var utvilsomt å sørge for kraftverket ved Stiegler’s Gorge. I tillegg var det meningen at organet skulle finne løsninger for hva kraften skulle brukes til, og å sørge for at nødvendige tiltak ble iverksatt for å få kraftkrevende industri til å nytte seg av kraftoverskuddet. De skulle altså ha et bredt arbeidsområde med en sentral stilling i alle ufordringer rundt en fremtidig utbygging. NORAD ble fra begynnelsen av anmodet om å bidra med en sivilingeniør til organisasjonen, som skulle koordinere arbeidet med de konsulenter RUBADA skulle benytte seg av. Direktoratet gikk med på dette og så det samtidig som en god mulighet til å kontrollere det arbeidet eksterne konsulenter gjorde for prosjektet. RUBADA ble betraktet som en svært viktig brikke i den videre planleggingen. De skulle ha ansvaret for prosjektet fra tanzaniansk side – lokal forankring ville gjøre det mulig med tettere oppfølging samtidig som det var ønskelig at begge parter hadde mulighet til å kontrollere framdriften. I tillegg behøvdes mer ekspertise i Tanzania, slik at et framtidig kraftverk kunne driftes. Begge parter så dette som en god anledning til å komme i gang med en slik prosess.⁴⁹

Planen var at tanzanianske myndigheter skulle bidra til å finansiere det nye organet. NORAD skulle i utgangspunktet bare bidra med en begrenset mengde personell, samt åtte millioner kroner. Men det viste seg raskt at tanzanianerne fikk problemer med å dekke sin del av utgiftene. Allerede i august 1976 uttrykte direktør Arne Arnesen bekymring for dette i et brev til tanzanianske myndigheter. NORAD ble nødt til å øke sine bidrag til organisasjonen, for at den skulle utfylle de funksjonene den var satt til, og dette måtte hentes fra andre steder i

⁴⁵ NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Referat, styremøte, 18.09.75.

⁴⁶ NORAD A – 1859, TAN 012 – 013.1 Fase II Konsulentvirksomhet generelt: Isaksen, notat, 23.03.76.

⁴⁷ NORAD A – 1853, TAN 012 – 008.08 Fase II: Møtereferat, Dar es Salaam, 12.12.74.

⁴⁸ NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Referat, styremøte, 18.09.75.

⁴⁹ NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Referat, styremøte, 18.09.75.

landprogrammet, for daværende og følgende år. Videre anmodet Arnesen tanzanianerne om å bevilge langt større beløp enn det som ble avsatt for årene 1977 og 1978 i deres budsjett.⁵⁰ Senere ble det klart at RUBADA ville svekkes på grunn av den økonomiske tilstanden i Tanzania. NORAD ble i hemmelighet meddelt at tanzanianerne ikke kunne overholde løftene. På styremøtet i desember 1976 ble det i klare ordelag gitt uttrykk for at oppbyggingsprosessen gikk langt tregere enn først planlagt. Etter NORADs oppfatning var det åpenbart at organisasjonen ikke klarte å utføre de funksjonene den var satt til, og direktoratet sa seg villig til å bistå med mer personell og penger.⁵¹ Dermed ble dette nok en utgiftspost for NORAD i en pengegalopp som allerede var i ferd med å ta av. Det ble etter hvert klart at RUBADA var ute av stand til å skjøtte det brede ansvaret de hadde, mye på grunn av den økonomiske uforenlig Tanzania kom opp i utover på 1970-tallet. De som var direkte involvert i planleggingsarbeidet på norsk side, både hos NORAD og Hafslund, blant andre Bjørn Lunøe (prosjektleder for NORAD 78-79) og Nils-Isak Fossen (prosjektleder for Hafslund gjennom hele perioden) gir også uttrykk for at RUBADA ikke fungerte. De legger vekt på at organet ble stablet på bena i en fei, og at lederskapet var ustabilt, de skiftet for eksempel leder tre ganger underveis i prosessen. Fra Hafslunds side ble de nærmest sett på som en klamp om foten heller enn en nyttig bidragsyter. I tillegg er de klare på at den rette kompetansen rett og slett ikke var tilstede i Tanzania.⁵² Samtidig som den ekspertisen Norge bidro med ble problematisk. Den norske konsulenten NORAD skaffet RUBADA, for å bidra til å bygge opp organisasjonen, gjorde en slett innsats.⁵³ Dette erkjente også NORAD under samtaler med tanzanianerne.⁵⁴

Den lille ekspertisen som allerede fantes i Tanzania, var samlet innenfor Tanzania Electric Supply Company (TANESCO), de var på dette tidspunktet enerådende på området. Myndighetene ønsket ikke å gi dem mer makt ved å la de ta del i dette enorme prosjektet, av frykt for at de skulle bli for mektige og dominante.⁵⁵ May-Britt Öhman hevder også at TANESCO sto lavt i kurs hos de tanzanianske politikerne som hadde vært med på frigjøringskampen. Firmaet var dannet under kolonitiden og hadde tette bånd til Storbritannia, og ble også forbigått under den svenske utbyggingen av Great Ruaha.⁵⁶

⁵⁰ NORAD A – 1871, TAN 012 – 123.1: Brev, Arne Arnesen til det tanzanianske finansministeriet, 18.08.76.

⁵¹ NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Referat, styremøte, 02.12.76.

⁵² Intervju, Bjørn Lunøe, 17.01.11; intervju, Nils-Isak Fossen, 14.01.11. Mer om Lunøe under ”Sentrale personer”.

⁵³ Intervju, Sturla Sandbeck, 02.03.11. Mer om Sandbeck under ”Sentrale personer”.

⁵⁴ NORAD A – 1870, TAN 012 – 311.1 Fase II: Brev, NORAD til UD vedrørende drøftinger i Dar es Salaam 1.-9. november 1977 mellom NORAD og tanzanianske representanter, 25.11.77.

⁵⁵ Intervju, Bjørn Lunøe, 17.01.11.

⁵⁶ Öhman 2007: 169.

Det skortet altså på teknisk og administrativ kompetanse i oppbyggingen, først og fremst på tanzanianske side, men også i det NORAD bidro med. Dermed ville det i alle tilfelle vært vanskelig å bygge opp en slik organisasjon på få år, selv om den økonomiske situasjonen hadde vært langt bedre. Tidligere finansminister, Edwin Mtei, trekker fram slike statlige organisasjoner som en kilde til problem i Tanzania. For det første ble det svært mange av dem etter Arushaerklæringen og den politikken som ble ført i kjølvannet. Nasjonalisering sto sentralt, og statlig styrte selskaper var et av virkemidlene for å oppnå dette. Mange av disse var preget av dårlig lederskap, for lite penger og umoderne utstyr. Det tanzanianske finansdepartementet ga store lån til de ineffektive selskapene som likevel ikke klarte å gjennomføre sine arbeidsoppgaver. Dette førte igjen til uferdige prosjekter over hele Tanzania, som endte opp som pengesluk for regjeringen.⁵⁷ Denne tendensen viste seg også i forbindelse med Sao Hill og Mbegani, også i disse tilfellene oppsto det store problem i samarbeidet med de tanzanianske statelige selskapene.⁵⁸ Rent bortsett fra disse ulempene var selve målet for hva RUBADA skulle klare å oppnå noe ullent, ettersom de skulle være koordinator for utbyggingen, i tillegg til å ordne problemene rundt utnyttelse av kraften, og å sørge for at kraftoverskuddet ble overført til industri. Dette er svært omfattende oppgaver som RUBADA ikke maktet å følge opp.

Hva de til slutt endte opp med å gjennomføre ble langt mindre omfattende. Deres viktigste funksjon ble å sørge for arbeidere som kunne støtte de norske fagfolkene som Hafslund/Norplan sendte nedover. RUBADA opprettet en camp ved Stiegler's Gorge, rett i nærheten av den norske campen, der tanzanianske arbeidere oppholdt seg. Disse utførte grovjobbene som nordmennene ikke hadde kapasitet til, og var i så henseende svært viktig.⁵⁹ Senere sto RUBADA også for koordineringen av konsekvensanalysene som ble utført på begynnelsen av 1980-tallet.⁶⁰

Stiegler's Gorge på vei mot storhet

Denne overskriften er ment i ordenes mest bokstavelige forstand. Etter hvert som planleggingsarbeidet skred fram var det ingen tvil om at dette kom til å bli en betydelig del av den norske innsatsen i Tanzania. Som nevnt over ble det bevilget 40 millioner kroner i 1975,

⁵⁷ Mtei 2009: 162-163.

⁵⁸ Øverhaug 1993; Brattensborg 1989; Ruud & Kjerland 2003: 76-88.

⁵⁹ Intervju, Sturla Sandbeck, 02.03.11.

⁶⁰ Mer om konsekvensanalysene i 5. kapittel, under "Avslutningen" og "Etterspillet".

dette skulle riktignok fordeles over flere år, men tar man i betraktning at det ble satt av 76,5 millioner til hele Tanzania for året 1975, er det lett å se at dette ble en dominerende del. I tillegg gikk 40 millioners budsjettet på en real sprekk, og det hele endte opp med å bli over tre ganger så dyrt. Samtidig begynte prosjektet å tære på andre tiltak i Tanzania, blant annet på grunn av de ekstra bevillingene til RUBADA. På den annen side stred ikke dette med hva tanzanianerne ønsket seg, finansministeren hadde tidligere gitt uttrykk for at Stiegler's Gorge burde få prioritet foran andre tiltak.⁶¹ Senere – da planleggingsarbeidet hadde kommet godt i gang, i 1978 – kom det fram at Nyerere ønsket at Norge skulle konsentrere hele sin innsats om Stiegler's Gorge,⁶² Han var altså villig til å ofre all annen norsk bistand for å sikre en utbygging. Likevel må prosjektets størrelse ha blitt vanskeligere og vanskeligere å forsvare for NORAD sin del. Det gjelder ikke minst fordi tankene rundt utviklingshjelp var i sterk forandring utover på 1970-tallet, ettersom fokuset endret seg fra industri til landsbygd og det brede laget av befolkningen. Stiegler's Gorge må sies å være et prosjekt som tilhørte den gamle skolen, planene var tross alt at kraftverket skulle drive tung metallindustri. Denne forandringen i norsk syn på bistand gjorde det umulig å satse så tungt på Stiegler's Gorge som tanzanianerne ønsket. Etter hvert endret da også prosjektets profil seg, industridelen kom mer i bakgrunnen og det meldte seg et krav om at planen måtte ta større hensyn til lokalbefolkningen. Men at prosjektet var i ferd med å bli umoderne var en av de minste bekymringene. Tanzanias økonomiske problemer ble gradvis verre fram mot 1980-årene. Og forutsetningene for å bygge et slikt kjempeanlegg i landet ble enda mer urealistiske. Hvordan denne situasjonen utviklet seg blir et av hovedtemaene for neste kapittel.

Oppsummering

Jeg har i det foregående vist at det fortsatte å hope seg opp med argumenter mot å fortsette planleggingen. Ekspertene NORAD knyttet til seg hadde ingen konkrete forslag til hvordan den nødvendige industrien skulle etableres. Dette problemet ble også diskutert internt i direktoratet, men i liten grad med tanzanianerne. Tanzanianske myndigheter var svært lystne på videreførelse og oppfordret NORAD til å fortsette, dette var tross alt en gave fra Norge og de hadde ingenting å tape på en full utredning. På tross av alle vanskelighetene fikk tanzanianerne det som de ville, og den norske idealiseringen av landet var, etter alt å dømme, viktig i denne sammenhengen. I forrige kapittel diskuterte jeg også andre forklaringer på

⁶¹ NORAD A – 1853, TAN 012 – 008.08 Fase II: *Referat fra møter mellom NORAD og tanzanianske myndigheter i Dar-es-Salaam 16/12 – 19/12 – 1974.*

⁶² UD 37 4/149, bind 14: Notat, utenriksminister til regjeringen, 21.07.78

motivasjonen bak fortsettelsen. NORAD hadde i denne perioden en gylden mulighet til å avslutte, og å trekke seg ut med hevet hode, men dette ble ikke gjort. Hensikten i dette kapittelet har vært å belyse denne fasen, og få orden på kronologien slik at beslutningsprosessen lettere oppfattes. Dermed kan jeg i neste kapittel gi en nærmere forklaring på hele prosjektet, og de beslutninger som ble tatt. Et annet viktig formål var å forklare byttet av konsulent. Det lå i kortene at Norconsult skulle fortsette med planleggingen, men uenigheter mellom konsulentfirmaet og direktoratet åpnet for andre aktører. Norconsult tok ikke denne konkurransesituasjonen på alvor. Hafslund og Norplan slo seg sammen og grep muligheten, Stiegler's Gorge ble meget viktig for firmaenes framtid, dette kommer jeg også nærmere inn på i neste kapittel. Ellers har jeg vist hvordan RUBADA ble opprettet, og ble tillagt en meget viktig rolle i det videre arbeidet. Men at generelle økonomiske problemer, mangel på faglig kompetansene, administrativ svakhet og dårlige politiske avgjørelser gjorde organet ineffektivt og dårlig.

Dette kapittelet dreier seg hovedsakelig om perioden fra 1976 til 1981. Hafslund/Norplan sto for arbeidet i Tanzania, og de ble ferdige i 1981. En nærmere presentasjon av deres roller, og grunnlaget for deres arbeid blir først gitt. Videre tårnet problemene med planleggingsarbeidet seg opp, og endringer måtte til. Noe som jeg i dette kapittelet vil jeg gjøre rede for og diskutere. Et viktig poeng er industriplanene som etter hvert ble enda mer urealistiske, og gjorde at planleggingen endret profil, for å forsøke og redde prosessen. Hafslund foreslo å bygge ut i flere trinn, i håp om at det ikke ble nødvendig med massiv industriutbygging, dette ble godtatt og inkludert i arbeidet. I tillegg ble miljøhensyn viktigere, fraværet av slike ble påpekt utenfra, dette krevde også en endring av planene. Det var en viktig årsak til omgjøringen til et flerformålsprosjekt, som innebar at konsekvenser for omliggende naturlig og menneskelig aktivitet skulle utredes og inkluderes i planene. Videre ble det tydelig at de opprinnelige planene om byggestart i 1980 ville være umulig, ikke på grunn av planleggingens framdrift, men siden finansiering til selve utbyggingen manglet, og Tanzania var i store økonomiske problemer. Verdensbanken var ansett som den mest aktuelle finansieringskilden, og dens rolle i forbindelse med prosjektet ble derfor viktig. Utenriksdepartementet kom også mer på banen, prosjektet begynte å bli stort og kostbart, og flere der var bekymret for utviklingen. Det viste seg imidlertid at tanzanianerne ikke delte denne oppfatningen, og planene ble til slutt gjennomført til avtalt tid, men med endringene som ble beskrevet over. UD og NORAD gjorde før det forsøk på å stanse planleggingsprosessen, uten at det førte fram, dette forsøket blir belyst. I tillegg vil jeg trekke fram en canadisk studie av kraftbehovet i Tanzania, som hevdet Stiegler's Gorge var et feilgrep, men som deretter ble diskreditert og oversett, som et eksempel på den sterke viljen til å fortsette planene på tross av innvendinger. Jeg vil også komme nærmere inn på avslutningen av prosjektet fra norsk side. Til slutt følger en lengre konklusjon med en drøftelse av denne prosessen, som gir en nærmere forklaring på de valgene som ble tatt. Der vil jeg også trekke noen linjer lenger tilbake i tid, til innholdet i de tidligere kapitlene.

Hafslund/Norplan

Hafslund og Norplan skulle sørge for at disse planene ble gjennomført. Norplan, som var helt nystartet, hadde samme struktur som Norconsult. Det vil si som et paraplyfirma for flere

norske bedrifter. De ønsket å ta opp kampen med Norconsult innen norsk bistandssektor. Derfor ble dette første store prosjektet svært viktig for dem. Stiegler's Gorge var perfekt i en slik sammenheng, de fikk et stort oppdrag med sikker avkastning, ettersom den norske stat sto som garantist. De involverte var også henrykt over å få en slik sjanse.¹ I forbindelse med Stiegler's Gorge sto de for kartlegging av området, bygging av adkomstvei og etablering av arbeidscamp. Hafslund gjorde alt i forbindelse med selve demningen, og sto derfor for den største og mest ressurskrevende jobben. Firmaet hadde visst om prosjektet helt fra begynnelsen, og ville svært gjerne få prøve seg. De kunne ikke konkurrere med Norconsult alene, men ved å slå seg sammen med Norplan dro de kontrakten i land. Dette ble begynnelsen på Hafslunds geskjeft med ingeniøroppdrag i utlandet. Firmaet hadde søkt en slik utvikling i lengre tid, og Stiegler's Gorge hjalp dem i gang.² Den tidlige fasen var preget av stor tilfredshet med å få et slikt prosjekt, for begge firmaene, men samtidig innså de involverte fort at planene var urealistiske. Firmaene forholdt seg imidlertid til de kontraktene de hadde, og løp ingen risiko ved eventuelle feilslag.³

TOR

Ved videreføringen av planleggingsarbeidet ble det dannet et nytt grunnlag med retningslinjer for virksomheten, kalt Terms of Reference (TOR). Denne bygde videre på TOR dokumentet som lå til grunn for forundersøkelsen, men var tilpasset arbeidet i den neste fasen. I det nye dokumentet fikk industridelen langt mindre plass. Det ble slått fast at NORAD skulle sørge for at prosjekteringsarbeidet fram til anbudsdokumentene ble gjennomført. Norconsults arbeid var ment som basis for den fremtidige dammen og kraftverket. Videre kom det fram at RUBADA skulle ha en viktig rolle, og assistere de norske konsulentene i deres arbeid, samt ha ansvaret for alle tanzanianere som ble involvert i arbeidet. Planene for hva strømmen skulle benyttets til var vage, dokumentet sier at kraft skulle levers til det nasjonale energiselskapet (TANESCO), samt kraftkrevende industri og "other purposes".⁴ Det er ikke spesifisert hvilken av de tre delene som hadde høyest prioritet, ei heller hva disse andre formålene innebar, eller hva slags industri som skulle dra nytte av kraften. Likevel var fortsatt

¹ Intervju, Sturla Sandbeck, 02.03.11. Sandbecks familiefirma var en av bedriftene som var med å danne Norplan.

² Intervju, Nils-Isak Fossen, 14.01.11. Fossen var prosjektleder for Hafslund gjennom hele perioden. Hafslund fikk etter dette flere utenlandsoppdrag innen vannkraftbransjen, noe de holdt på med fram til de involverte seg i Nycomed, om lag 15 år senere. Hafslund har ikke beskjeftiget seg med utenlands ingeniøroppdrag etter dette.

³ Intervju, Sturla Sandbeck, 02.03.11; intervju med Nils-Isak Fossen, 14.01.11.

⁴ UD 37 4/149, bind 8: *Terms of Refrence for Stiegler's Gorge Hydropower Development*. Er ikke datert, men har kommet UD i hende i oktober 1975.

industriavtak ansett som den viktigste forutsetningen for gjennomføring, og det var med denne forutsetningen planene ble videreført til neste fase, med Hafslund/Norplan som konsulenter. Dette skulle imidlertid endre seg mot slutten av 1970-tallet. TOR åpnet videre for undersøkelse av mulige fordeler for jordbruk, gjennom vanning og flomkontroll. Ellers var adkomstvei og kartlegging av området en del av planen. Bortsett fra dette består dokumentet av mye teknisk informasjon vedrørende selve konstruksjonen, samt alt fra kvalitet på fjell, jord, stein etc. til utforming av arbeidscamp. Til slutt ble det slått fast at et endelig dokument skulle ferdigstilles med fullstendig design og detaljert planlegging for hele utbyggingen, samt kostnadsberegninger. I tillegg til fullstendige anbudsdokumenter som kunne vurderes av internasjonale investorer.⁵

Dyrere enn antatt

NORAD foreslo å gjøre kontrakten med Tanzania åpen, slik at kostnadsrammen lett kunne utvides. Dette ble foreslått av praktiske årsaker, ettersom ingen med sikkerhet visste hvor mye et slikt arbeid ville koste. Den første bevilgningen til prosjektet var på 40 millioner kroner, men det var fra første stund mye usikkerhet om dette var nok. NORAD ville derfor at kontrakten med Tanzania ikke skulle inneholde en slik begrensning, men at kostnaden skulle avtales på nytt år for år.⁶ I UD erkjente man behovet for en fleksibel avtale, men departementets utviklingskontor gikk i første omgang ikke med på NORADs forslag, de ønsket at rammen på 40 millioner skulle innarbeides, men godkjente at det var mulig å gå utover denne etter hvert.⁷

Men allerede før partene rakk å inngå noen kontrakt, viste det seg at NORADs anslag var alt for lavt. Hafslund hadde kjørt sine egne beregninger, og kommet fram til at det ville koste 65 millioner kroner. De nye tallene førte til at forslaget som var oversendt Tanzania måtte revideres. I tillegg var kontraktene om kartlegging på dette tidspunktet ferdigstilt og underskrevet av Tanzania, Norge og Norplan. Kartleggingen samt arbeidet med veien, ble også dyrere enn først antatt. Til sammen ble det nye anslaget satt til 73 millioner kroner, samtidig som det ble understreket at denne summen heller ikke sikret gjennomføringen. En

⁵ UD 37 4/149, bind 8: *Terms of Reference for Stiegler's Gorge Hydropower Development*. Er ikke datert, men har kommet UD i hende i oktober 1975.

⁶ UD 37 4/149, bind 9A: Brev, NORAD til UD, vedrørende avtale med Tanzania, 06.04.76.

⁷ UD 37 4/149, bind 9A: Brev, utenriksministeren til NORAD, 20.04.76. Svaret NORAD fikk var i samsvar med oppfatningen UDs utviklingskontor hadde om hvordan avtalen burde se ut (notat, utviklingskontoret til rettskontoret i UD, 08.04.76).

viktig årsak til økningene var at Tanzania ikke maktet å følge opp sine forpliktelser til å stille med utstyr, den økonomiske situasjonen var blitt svært vanskelig.⁸ Særlig den tanzanianske landbrukspolitikken var feilslått, de mislykkede Ujamaa reformene førte til at landet måtte begynne å importere store mengder råvarer det hadde klart seg uten tidligere. Dette kombinert med oljekrisene og en alvorlig tørkeperiode gjorde den økonomiske situasjonen prekær.⁹ Senere skapte bruddet i EAC og krigen med Uganda ytterligere problemer. Samtidig er det helt klart at de første anslagene for hvor mye arbeidene ville koste, fra Hafslund og Norplan sin side, var blitt satt altfor lavt. Dette var tross alt det første ingeniørtekniske oppdraget Hafslund tok på seg i utlandet, mens Norplan var helt nystartet.¹⁰

Verken NORAD, Hafslund eller Norplan var forbredt på de utfordringene det videre arbeidet medførte. Hafslund/Norplan hadde som nevnt ingen Afrika-erfaring fra før, og planla etter norske forhold.¹¹ Den kunnskapen som fantes om det aktuelle området viste seg også å være mangelfull. Rufiji dalen er et uframkommelig område der det bor få mennesker. FAO hadde på 1950- og 1960-tallet kartlagt området og merket seg aktuelle steder for vannkraftutbygging. Arbeidet som ble gjort var imidlertid svært forenklet. Fremgangsmåten til FAO var å benytte seg av fly og observere området ovenfra, ingen var på bakken og ute i bushen da det ble kartlagt. Dette førte til at området framsto som langt mer framkommelig og egnet for ingeniørarbeid enn hva som var tilfelle.¹² Dette kommer tydelig til uttrykk i Norplans arbeid med kartleggingen, de ble overrasket over uframkommeligheten, og så seg nødt til å bestille helikopter "...det har vært nødvendig å bruke helikopter til feltarbeidet på grunn av meget vanskelig transportforhold i området som skal kartlegges".¹³ Videre oppsto det en del andre problemer nordmennene ikke kunne relatere til sin erfaring fra Norge. For eksempel ble de nødt til å endre på planene for veien inn til arbeidscampen, etter å ha blitt instruert av det tanzanianske militæret til å legge om traseen, uten at man ble gitt noe nærmere beskjed om hvorfor.¹⁴ Det største problemet var nok likevel vanskelighetene med logistikk og administrasjon, samt dårlig tilgang på varer. Alt fra å lage kjølebager for frakting av mat, til å bestikke havnepersonell måtte til for å få hjulene til å gå rundt. Hafslund/Norplan hadde en

⁸ NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Referat, styremøte, 02.12.76.

⁹ Nugent 2004: 149-150.

¹⁰ Intervju, Nils-Isak Fossen, 14.01.11; intervju, Sturla Sandbeck, 02.03.11.

¹¹ Intervju, Nils-Isak Fossen, 14.01.11.

¹² Hoag, Heather J. & Öhman, May-Britt. "Turning Water into Power: Debates over the Development of Tanzania's Rufiji River Basin, 1945-1985", i *Technology and Culture*, vol. 49, nr. 3, juli, s. 624-651, 2008: 637-641.

¹³ NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Referat, styremøte, 02.12.76.

¹⁴ NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Referat, styremøte, 02.12.76.

ansatt som deres kontaktpunkt i Tanzania. Vedkommende skulle være overordnet for det norske personalet i Tanzania, samt stå for det praktiske med logistikken. Logistikken tok imidlertid opp det meste av tiden. Dårlig forarbeid av RUBADA var også en årsak til disse problemene.¹⁵

Usikkerheten rundt kostnadene gjorde at kontrakten med Hafslund i realiteten ble helt åpen. Den var timebasert, men firmaet ble ikke pålagt å sette noen grense for hvor mange timer som behøvdes. Derfor ble det umulig å ha noe begrep om hva prisen til slutt skulle bli. Hafslund sendte timelister til NORADs kontor i Oslo, og i direktoratet måtte de bare godta det de fikk. Det var ikke mulig å etterprøve timelistene.¹⁶

I september 1976 ble det avholdt et eget styremøte i NORAD som følge av at midlene i landprogrammet måtte omfordes fordi utgiftene til Stiegler's Gorge økte. Tanzanianerne hadde ikke mulighet til å følge opp sine forpliktelser i forbindelse med prosjekteringen. NORAD måtte ta på seg å kjøpe inn utstyr til leir og anlegg, noe de lokale myndigheter skulle ha gjort. Etter diskusjoner ble partene enige om å utsette gjennomføringen av andre landprogramplaner for å få videreført Stiegler's Gorge. Direktøren mente det var riktig å prioritere kraftverket da tanzanianerne selv satte dette prosjektet høyt, og selv ba om denne endringen.¹⁷ Utenriksdepartementet samtykket i å gjøre de forslåtte endringene i landprogrammet.¹⁸ Endringene gjorde at prosjektene: "Praktiske fag i videregående skole", "helsestasjoner på landsbygda", "fiskeriutvikling (Mbegan)" og "boligprosjekt i Dar es Salaam" fikk mindre penger.¹⁹ Nedprioritering av disse prosjektene for å få plass til et industriprosjekt samsvarer dårlig med den nye trenden innen utviklingshjelpen – å nå det brede laget av befolkningen. Særlig på dette tidspunktet, da landet nettopp hadde vært gjennom både oljekrise og omfattende tørke. På den annen side kan dette sees som et uttrykk for at de nye "slagordene" i ordskifte ikke fikk så mye praktisk betydning. Selv om en ny linje ble lagt mot slutten av 1970-tallet var det vanskelig å overføre dette rent praktisk i det pågående arbeidet.

¹⁵ Intervju, Sturla Sandbeck, 02.03.11.

¹⁶ Intervju, Bjørn Lunøe, 17.01.11.

¹⁷ UD 37 4/149, bind 10: Styremøte, *Tanzania – landprogram – reallokering på grunn av kostnadsøkninger ved Stiegler's Gorge*, 17.09.76.

¹⁸ UD 37 4/149, bind 10: Brev, UD til NORAD. 04.11.76.

¹⁹ UD 37 4/149, bind 10: Notat om status for bilaterale prosjekter i Afrika. 02.11.76.

Flerformål, trinnvis utbygging og finansieringsproblemer

Stiegler's Gorge planleggingen ble på dette tidspunktet også kritisert utenfra for mangel på konsekvensanalyse ved en utbygging. En realisering av Stiegler's Gorge ville medført et kjempeanlegg, med en enorm dam ovenfor demningen og store konsekvenser for vannføringen nedenfor, som ville fått omfattende følger for mennesker, dyr og økologi. Denne problematikken ble ikke fulgt opp i det arbeidet som ble gjort på første del av 1970-tallet, mens slike hensyn prinsipielt ble tillagt en stadig viktigere del av utviklingshjelpen. I 1977 viet NUPIs *Forum for utviklingsstudier* et nummer til Stiegler's Gorge prosjektet, utarbeidet av Helge Kjekshus. Han forsøkte å belyse alle konsekvensene av en utbygging, med hovedfokus på følgene for mennesker i nærområdene. Artikkelen kritiserte sterkt ensrettingen av prosjektet og vektla manglende tilrettelegging for lokale bønder og fiskere. Kjekshus fryktet prosjektet i dets daværende planlagte form ville gjøre mer skade enn godt.²⁰

I UD var flere gradvis i ferd med å få kalde føtter i forhold til gjennomførbarheten av planene, og departementet, ved departementsråd Karl Skjerdal, benyttet i september 1977 anledningen til å kritisere deler av prosessen. Skjerdal stilte seg tvilende til muligheten for å skaffe tilstrekkelige midler til å finansiere en utbygging. Han kritiserte også direktoratet for å godta Norconsults utbygging i ett trinn, uten at de nødvendige industrikriteriene var på plass, han mente de på dette området skjøv store utfordringer foran seg. Han mente det burde blitt valgt en annen vei, for eksempel som et flerformålsprosjekt, allerede fra begynnelsen. Videre påpekte han det paradoksale i at slik metallindustri ikke pekte seg ut som en naturlig industrialiseringsvei for Tanzania, men heller var nødvendig for at kraftverket skulle kunne bygges. I tillegg hevdet han at slik industri ikke genererer mange arbeidsplasser, men blir en statlig inntektskilde som ikke kommer vanlige mennesker til gode. Skjerdal anbefalte endring, og skisserte dystre utsikter for de opprinnelige planene om ikke noe ble gjort raskt. Han fortsatte med å understreke at samarbeidspartnere var helt nødvendig for å realisere prosjektet, og at mesteparten av kapitalen måtte komme utenfra. Samtidig var han optimistisk til konsekvensene av et vellykket flerformålsprosjekt, og så muligheter for at dette kunne skape positive ringvirkninger i lang tid framover. Han så det som helt avgjørende at Verdensbanken var en del av de videre planene, om enn ikke i form av umiddelbar finansiell støtte, men at

²⁰ Kjekshus 1977: 4-15. Rolv Hultin forteller at også CMI på dette tidspunktet var blitt svært skeptisk til prosjektet, NORAD ble av instituttet gjentatte ganger advart mot å fortsette planleggingen (intervju, Rolv Hultin, 23.11.10).

den var med i en langsiktig plan. Skjerdal anbefalt ikke å begrense planleggingen mest mulige, selv om han pekte på at dette ville være den enkleste løsningen. Departementet ønsket i stedet å utvide planene til et flerformålsprosjekt. Hvis tanzanianerne ikke var med på disse endringene, mente han at planene burde skrinlegges.²¹

Direktør Arnesen og NORAD var enig i at et flerformålsprosjekt var veien å gå. De ønsket å diskutere endringer med tanzanianerne så fort som mulig. I november 1977 var det planlagt at en NORAD-delegasjon skulle besøke Tanzania. Utgangspunktet var diskusjon rundt valgt av sted for demningen og lignende tekniske detaljer, men direktøren ville benytte anledningen til å gjennomføre en bredere diskusjon rundt framdriften. Han ønsket å drøfte de utfordringer som var oppstått, og å diskutere mulige endringer i den videre planleggingen, blant annet en mulig omgjøring til et flerformålsprosjekt. For det var ikke bare konsekvenser for nærliggende områder og folk, samt departementets ønske, som gjorde omlegging til flerformål nødvendig. For samme år ble NORAD informert av Verdensbanken om at eventuell støtte til utbygging derfra var avhengig av et fokus på både flerformål og industri.²² Dette var med på å øke bekymringene for om Tanzania ville være i stand til å skaffe internasjonale investorer til å finansiere en utbygging. Verdensbanken satte visse kriterier for at de skulle vurdere å være med på en framtidig finansiering. For det første måtte behovet for kraften være til stede og prisen være konkurransedyktig. For det andre at det ble et flerformålsprosjekt, det vil si at konsekvenser for fiske, landbruk og industri ble utredet samtidig. Og for det tredje at befolkningen i nærliggende områder ble tatt hensyn til. Dette bekymret Arnesen og ledelsen i NORAD, de fryktet at de daværende planene ikke ville være nok til å få på plass finansiering fra banken og andre aktører. Norge sto alene om prosjektet og andre måtte bidra for å få i stand en utbygging. Arnesen uttalte at: ”Verdensbanken og andre land som yter bistand til Tanzania synes å oppfatte Stiegler’s Gorge nærmest som et ’norsk’ prosjekt.”²³ En videreutvikling av planen, til å inkludere en konsekvensanalyse for området rundt, sammen med selve kraftverksplanen, ble vurdert som en god måte å trekke til seg flere interessenter. På bakgrunn av denne situasjonen, kombinert med departementets ”advarsel”, gikk NORAD inn for å foreslå en konsekvensanalyse for hele Rufiji området som del av de opprinnelige

²¹ NORAD A – 1870, TAN 012 - 311.1 Fase II: Notat, Skjerdal til Arnesen, 29.09.77.

²² NORAD A – 1870, TAN 012 - 311.1 Fase II: Arnesen, notat, vedrørende fremtidig norsk Stiegler’s Gorge engasjement, sendt til UD. 12.09.77.

²³ NORAD A – 1870, TAN 012 - 311.1 Fase II : Arnesen, notat, vedrørende fremtidig norsk Stiegler’s Gorge engasjement, sendt til UD. 12.09.77.

kraftverksplanene.²⁴ Derfor ble dette ett av temaene under møtene i Tanzania noen uker senere.

Departementet så fram til en bred vurdering av prosjektet, men ga samtidig klart uttrykk for at NORAD ikke skulle tilby seg noen lederrolle i finansieringen. Utviklingsavdelingen (i UD) mente å spore en tendens til at Tanzania ikke maktet å følge opp de prosjekter som ble igangsatt. I avdelingen mente de problemene rundt oppbyggingen av RUBADA var med å underbygge dette. Videre ble det pekt på at Verdensbanken hadde advart mot *over-commitment*, dette ble luftet på et møte banken hadde angående Tanzanias økonomiske utvikling i mai 1977. UD-representanter hadde vært på møtet, og advarte NORAD om at ”Det er i denne forbindelse blitt pekt på at særlig store og tidkrevende prosjekter – basert på ekstern finansiering – bidrar til å sprengre budsjetttrammene og presse ut små og mellomstore prosjekter som vil kunne gi raskere avkastning”.²⁵

I tillegg forsøkte Hafslund å bøte på problemene med utbygging av industri, ved å presentere et nytt forslag om trinnvis utbygging, med tre byggetrinn. Firmaet håpte det første trinnet ville bli så billig at behov for storstilt industriutbygging falt bort, og at kraften i første omgang kunne gå til alminnelig forbruk. Norconsult hadde i sin studie hevdet at dette ikke var mulig, men Hafslund mente det kunne gjennomføres, og ønsket å innarbeide det i sitt arbeid. Dette forslaget ble også tatt opp på møtene i Dar es Salaam.²⁶

Fra 1. til 9. november 1977 ble det avholdt møter i Tanzania der NORAD delegasjonen diskuterte Stiegler's Gorge med finansministeren og industriministeren, samt minister for vann, energi og mineraler – Al Noor Kassum.²⁷ I tillegg hadde direktør Arnesen en samtale med president Nyerere. I et brev til UD, etter møtene i Dar es Salaam, står det at ”prosjektet heretter nok må kalles *Rufiji Basin Multipurpose Development Project*”.²⁸ NORAD hadde blitt forsikret om at prosjektet fortsatt hadde høyeste politiske prioritet, samtidig som

²⁴ NORAD A – 1870, TAN 012 - 311.1 Fase II : Arnesen, notat, vedrørende fremtidig norsk Stiegler's Gorge engasjement, sendt til UD. 12.09.77.

²⁵ UD 37 4/149, bind 12B: Brev fra UD til NORAD *Stiegler's Gorge – fremtidig norsk engasjement*, 24.10.77.

²⁶ Intervju, Nils-Isak Fossen, 14.01.11. Hafslund hadde før dette forslått å utsette Stiegler's Gorge, og heller satse på et mindre vannkraftverk i mellomtiden, men dette ble ikke godtatt av tanzanianerne, det var etter dette firmaet kom opp med det trinnvise forslaget.

²⁷ Mer om Kassum under ”Sentrale personer”.

²⁸ NORAD A – 1870, TAN 012 - 311.1 Fase II: Brev, NORAD til UD vedrørende drøftinger i Dar es Salaam 1.- 9. november 1977 mellom NORAD og tanzanianske representanter (bla. RUBAD, industriminister, finansminister og minister for vann, energi & mineraler), 25.11.77.

tanzanianerne var enige i at flerformålsdelen måtte tillegges stor vekt i framtiden. Hafslunds forslag om trinnvis utbygging ble godt mottatt i Dar es Salaam, og det ble bestemt at denne løsningen skulle erstatte den opprinnelige med ett trinn. Tanzanianerne så da i hovedsak for seg eksport av den kraften som ikke skulle gå til eget forbruk, etter ferdigstillelse av det første byggetrinnet.²⁹ Det er ikke overraskende at tanzanianerne var glad for denne utviklingen. Helt fra begynnelsen hadde de vært mindre opptatt av industridelen. Hovedmålet for dem var å bli selvforsynte med energi. Med dette ble industridelen av prosjektet også mindre viktig, dette som tidligere var ansett som selve nøkkelen til gjennomførbarhet. Omgjøringen til et flerformålsprosjekt var i ferd med å bli det viktigste argumentet for å drive det videre, kombinert med utbygging i flere trinn.

Finansieringss spørsmålet ble under møtene tatt opp av nordmennene, de argumenterte for at Verdensbanken måtte involveres så fort som mulig. Tanzanianerne sa seg enige i at banken var viktig, men ville ikke ta opp dette på offisielt hold på daværende tidspunkt. Nyerere uttrykte derimot ønske om at Norge skulle komme med forpliktelser overfor finansieringsprosessen. Han så for seg at Norge skulle vie midlene på landprogrammet til dette.³⁰ Mye tyder på at tanzanianernes strategi var å få Norge til å lede arbeidet med utbyggingen også. Ettersom norsk bistand var så tungt inne i dette prosjektet, var det åpenbart at det ville bli et prestisjenederlag for Norge om det ikke ble ført videre. Al Noor Kassum framsto også som sjokkert da NORAD ett års tid senere fastslo at de ikke ville spille noen rolle i finansieringsprosessen.³¹ Senere kom det også fram at Nyerere var villig til å bytte vekk all annen norsk bistand mot å fullføre dette prosjektet.³² På denne forespørselen, under møtene i 1977, fikk han derimot intet konkret svar, Arnesen påpekte at Norge ikke hadde tatt noe standpunkt om bidrag til finansieringen på daværende tidspunkt. NORAD-delegasjonen understreket derimot intensjonen om å gi tanzanianerne et best mulig grunnlag for å sikre

²⁹ NORAD A – 1870, TAN 012 - 311.1 Fase II: Brev, NORAD til UD vedrørende drøftinger i Dar es Salaam 1.-9. november 1977 mellom NORAD og tanzanianske representanter (bla. RUBAD, industriminister, finansminister og minister for vann, energi & mineraler), 25.11.77.

³⁰ NORAD A – 1870, TAN 012 - 311.1 Fase II: Brev fra NORAD til UD vedrørende drøftinger i Dar es Salaam 1.-9. november 1977 mellom NORAD og tanzanianske representanter (bla. RUBAD, industriminister, finansminister og minister for vann, energi & mineraler), 25.11.77.

³¹ Intervju, Bjørn Lunøe, 17.01.11.

³² UD 37 4/149, bind 14: Notat, utenriksminister til regjeringen, 21.07.78.

internasjonal finansiering.³³ NORAD hadde også fått klar beskjed av UD, allerede før møtene i Dar es Salaam, om ikke å love noe bidrag til finansieringsprosessen.³⁴

Verdensbanken

Det var først i denne perioden at forholdet til Verdensbanken ble et sentralt tema, men banken ble holdt informert helt fra begynnelsen av prosessen. I følge Jarle Simensen hadde Verdensbanken fått en anmodning fra Tanzania om å bidra til utbygging av Stiegler's Gorge allerede før NORAD var inne i bildet, men at banken avslo på bakgrunn av at det var for stort i forhold til kraftbehovet. Videre hevdes det at NORAD ikke fikk greie på dette før planleggingen var "langt på vei".³⁵ Simensen baserer dette på en muntlig kilde.³⁶ I arbeid med denne oppgaven har dette blitt bekreftet gjennom ytterligere en muntlig kilde.³⁷ Jeg har imidlertid ikke funnet noe skriftlig kildebelegg for en slik påstand. Samtidig har NORAD beviselig hatt kontakt med banken, angående Stiegler's Gorge, helt fra 1971. Allerede før vedtaket om å sette i gang forundersøkelsen ble styreformannen oppfordret til å diskutere vannkraftutbygging i Øst-Afrika med banken. I et notat 3. februar 1971 fra direktør R.K. Andresen til NORAD-styrets formann, Sivert A. Nielsen, bes formannen kontakte Verdensbanken under et opphold i New York, for å drøfte finansiering av kraftutbygging i Øst-Afrika.³⁸ Notatet er arkivert under Stiegler's Gorge nøkkelen (TAN012) hos direktoratet, så denne diskusjonen må ha dreid seg om nettopp det. Senere, i juni 1972, meldte en representant fra Verdensbanken at han ville komme til Oslo, og ønsket et møte med NORAD og Norconsult angående Stiegler's Gorge prosjektet. Banken ville forhøre seg om prosjektets daværende status. Representanten la til:

As you know, the Bank is financing the present expansion program being carried out by TANESCO and we are interested in the preliminary results and conclusions of the Stiegler Gorge study, and in particular their possible effect on the future planning for the TANESCO power system.³⁹

³³ NORAD A – 1870, TAN 012 - 311.1 Fase II: Brev, NORAD til UD vedrørende drøftinger i Dar es Salaam 1.-9. november 1977 mellom NORAD og tanzanianske representanter (bla. RUBAD, industriminister, finansminister og minister for vann, energi & mineraler), 25.11.77.

³⁴ UD 37 4/149, bind 12B: Brev fra UD til NORAD *Stiegler's Gorge – fremtidig norsk engasjement*, 24.10.77.

³⁵ Simensen 2003: 164.

³⁶ Simensen 2003: 285.

³⁷ Intervju, Rolv Hultin, 23.11.10.

³⁸ NORAD A – 1871, TAN 012 B.P. 13 – 31: Notat, 03.02.71.

³⁹ NORAD A – 1871, TAN 012 B.P. 13 – 9: Telegram, Verdensbankens rep. til NORAD, 01.06.72.

Henvendelsen fra banken ble besvart og møtetidspunkt avtalt en uke senere.⁴⁰ Det har ikke vært mulig å finne noe referat fra disse møtene, ei heller noen muntlig beretning om hva som ble diskutert. Likevel dokumenteres det at det var kontakt mellom banken og direktoratet, angående NORADs planlegging, på et tidlig tidspunkt. Påstanden om Verdensbanken hadde avslått å finansiere prosjektet finnes det heller ikke skriftlig belegg for. Noe banken imidlertid gjennomførte var en undersøkelse av vannkraftprosjekter i landet generelt, før frigjøringen, som i 1961 resulterte i en anbefaling. Kolonistyre hadde da invitert banken til å gjøre undersøkelser, i håp om å få støtte til utbygging av vannkraftprosjekter. Anbefalingen anerkjente Rufijis potensial, men fremhevet heller Pangani elva som et mer passende satsningsområde.⁴¹

Fra 1972 og fram mot 1977 var det liten aktivitet mellom NORAD og banken, men ettersom prosessen nærmet seg slutten, og behovet for finansiering til utbygging nærmet seg, ble Verdensbanken et hyppig berørt tema. UD-ansatte hadde samtaler med Verdensbankens stedlige representant i Tanzania våren 1977. Der hadde bankens representant stilt seg tvilende til om en slik utbygging i Tanzania var nødvendig. Organisasjonen delfinansierte på dette tidspunkt et annet vannkraftverk ved Kidatu. Bankrepresentanten trodde ikke landet ville kunne finansiere den industrielle utbyggingen som behøvdes, selv med omfattende bistand fra andre land. Samtidig mente han andre kraftkilder, som gass og kull, ville være gode alternativer. Likevel ble ikke planene helt avvist, og nordmennene fikk forsikringer om at banken ”vil [...] følge Stiegler’s Gorge planen med interesse”.⁴² UD’s utviklingskontor kom på bakgrunn av dette fram til at Norge burde søke nærmere samarbeid med banken, da den ble ansett som essensiell for en fremtidig utbygging.⁴³ Det er tydelig at utviklingskontoret ga prosjektet liten sjanse uten Verdensbanken, og mente finansiering av utbyggingen var umulig uten den, en representant fra kontoret mente Norge i så fall kunne ende opp i ei skikkelig ”hengemyr”.⁴⁴ Vedkommende fryktet konsekvensen ville være at Norge ble alene om et

⁴⁰ NORAD A – 1871, TAN 012 B.P. 13 – 9:Telegram, NORAD til Verdensbanken, 12.06.72.

⁴¹ Öhman 2007: 157-158.

⁴² UD 37 4/149, bind 11B: Notat, UD’s utviklingskontor, om samtale med rep. fra Verdensbanken, 15.04.77

⁴³ UD 37 4/149, bind 11B: Notat, UD’s utviklingskontor, om samtale med rep. fra Verdensbanken, 15.04.77.

⁴⁴ UD 37 4/149, bind 12A: NORAD Notat, stedlig rep. til Rolv Hultin, med kopi til ambassadøren i Dar es Salaam, 27.07.77. UD har fått oversendt notatet fra ambassaden, 01.08.77. UD’s representant har notert sine bekymringer for hånd på dette notatet, og sirkulert det til ledelsen i departementet.

enormt prosjekt og ha både et politisk og moralsk ansvar for videreføringen av det. Vedkommende manet til nye diskusjoner mellom UD og NORAD om prosjektet.⁴⁵

NORADs representanter hadde i november 1977 et kort møte med Verdensbanken angående Stiegler's Gorge, samtidig med møtevirksomhet med tanzanianske myndigheter. Bankens representanter ga da uttrykk for at de hadde en "open mind" til utviklingen, men at de bare hadde 30 millioner dollar til disposisjon for de neste seks årene når det kom til å støtte vannkraftprosjekter.⁴⁶ Hafslund hadde ikke da kommet med noe overslag over hva en utbygging ville koste, men et år senere anslo de at første trinn ville komme på cirka 350 millioner dollar.⁴⁷

Året etter, i oktober 1978, ble utenriksministeren oppdatert av representanter fra utviklingskontoret om forholdet til Verdensbanken. Det ble nevnt at Verdensbanken da var blitt svært skeptisk til Stiegler's Gorge utbygging på det planlagte tidspunktet (1980/81). De mente denne utbyggingen burde skje en gang i framtiden, når landet var på et utviklingstrinn som tillot det. Dette hadde folk i departementet fått greie på gjennom "uformelle norske kontakter" i banken. Videre het det at "Verdensbanken vil under alle omstendigheter trenge flere år på å vurdere anmodningen om finansieringsbistand til Stiegler's Gorge".⁴⁸ Dette må sies å være klar beskjed fra Verdensbanken, men før den tid (oktober 1978) kom det en canadisk kraftstudie, og nye forhandlinger i Tanzania ble avholdt.

Acres

Et canadisk firma ved navn Acres fikk i oppdrag av Tanzania å kartlegge energibehovet i landet utover på 1980-tallet. Det første utkastet kom i 1978 og NORAD fikk vite at den var på vei allerede i 1976.⁴⁹ Før resultatet lå klart ventet både tanzanianerne og NORAD spent på rapporten, og hadde en forventning om at utfallet ville bygge opp under behovet for utbygging av Stiegler's Gorge. I tillegg var en representant fra Verdensbanken informert, og

⁴⁵ UD 37 4/149, bind 12A: NORAD notat, stedlig rep. til Rolv Hultin, med kopi til ambassadøren i Dar es Salaam, 27.07.77. UD har fått oversendt notatet fra ambassaden, 01.08.77. UDs representant har notert sine bekymringer for hånd på dette notatet, og sirkulert det til ledelsen i departementet.

⁴⁶ NORAD A – 1870, TAN 012 - 311.1 Fase II: Brev fra NORAD til UD vedrørende drøftinger i Dar es Salaam 1.-9. november 1977 mellom NORAD og tanzanianske representanter (bla. RUBAD, industriminister, finansminister og minister for vann, energi & mineraler), 25.11.77.

⁴⁷ NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Oversettelse av *Summary* kapittelet i Hafslunds *Preliminary Report* (august 1978) til norsk, lagt som vedlegg til styremøtereferatet, 14.09.78.

⁴⁸ UD 37 4/149, bind 14: Notat, utviklingskontoret til utenriksministeren, 31.10.78

⁴⁹ NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Referat, styremøte. 14.09.78.

vedkommende anså utfallet som viktig for fremdriften, dette kom fram på et NORAD styremøte i november i 1977.⁵⁰ Et utkast til den endelige utgaven kom i februar 1978, og innholdet var nedslående. Canadierne konkluderte med at Stiegler's Gorge var lite gunstig for Tanzania, de anbefalte et vannkraftverk på en snau sjettedel av størrelsen isteden. Men først og fremst mente de at kullkraft var den gunstigste veien å gå, basert på lokale kullforekomster. De foreslo et varmekraftverk i Dar es Salaam som ville produsere om lag en tredjedel av Stiegler's Gorges kraftpotensial. De tanzanianske myndigheter, som selv hadde bestilt rapporten, var kritiske til innholdet. NORAD fikk den uoffisielt oversendt og den ble diskutert på NORADs styremøte i september 1978. Hafslund hadde også et eksemplar, og deres utalte oppfatning var skeptisk. De klareste innvendingene fra Hafslund var at Acres opererte med for lave veksttall for kraftforbruket. I tillegg mente de at det ble tatt for lite hensyn til industri, samt at den nye flerformålsdelen ikke var tatt med i betraktningen. Til sist pekte de på at Stiegler's Gorge bare ble vurdert fram til 1995 av Acres, Hafslund mente de store fordelene ville komme etter dette. Arne Arnesen uttalte at Hafslunds innvendinger var "vel funderte", og understreket spesielt at flerformålsutredninger ville kunne endre bildet.⁵¹

Deler av det negative resultatet fra Acres var kjent en god stund før utkastet ble lagt fram, og i juli 1977 kom det fram at Julius Nyerere selv ikke ønsket at dette skulle ødelegge for Stiegler's Gorge. Kassum informerte den norske ambassaden om dette og ønsket nordmennenes samtykke til at rapporten ikke skulle skape problemer for det videre arbeidet. NORAD ble anmodet om å bidra til å sørge for dette. I notatet om samtalen kommer det fram at Kassum mente rapporten ikke tok hensyn til mineralforekomster og kraftkrevende industri. Illustrerende nok ble det i UD's kopi av notatet skriblet inn "Hvilken?" etter "kraftkrevende industri".⁵² Senere ble rapporten også kritisert sterkt av både NORAD og Hafslund. I ovennevnte notat der Arnesen svarte på kritikken fra departementet, en drøy måned etter samtalen om Acres, dysset direktøren ned relevansen av studien i forhold til Stiegler's Gorge. Han uttalte at:

Denne [Acres rapporten] vil først og fremst foreta en analyse av kapasiteten av eksisterende installasjoner med henblikk på produksjon og overføring av elektrisitet. Det antas derfor at studien bare vil ha en begrenset verdi for spørsmålet om anvendelsen av kraften fra Stiegler's Gorge.⁵³

⁵⁰ NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Referat, styremøte, 30.11.77.

⁵¹ NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Referat, styremøte, 14.09.78.

⁵² UD 37 4/149, bind 12A: Notat, ambassaden i Dar es Salaam til UD, 01.08.77.

⁵³ NORAD A – 1870, TAN 012 - 311.1 Fase II : Arnesen, notat, vedrørende fremtidig norsk Stiegler's Gorge engasjement, sendt til UD, 12.09.77.

Offisielt ble derimot rapporten beskrevet som viktig (dette var mens rapporten fortsatt var under utarbeidelse), også i forbindelse med det norske planleggingsarbeidet. Under møtene i Dar es Salaam, i november 1977, ble det ved diskusjoner om prosjektets framtid satt stor lit til den framtidige rapporten fra Acres. Møtedeltagerne mente denne ville bevise at kraften var påkrevd, og man så fram til at resultatet ble lagt fram. Også Verdensbanken, som hadde en representant på møtene, understreket at resultatet ville være av stor betydning.⁵⁴ Under NORADs styremøte et par måneder senere, ble den samme oppfatningen gjentatt.⁵⁵ Dette var altså etter at tanzanianerne hadde bedt NORAD om legge lokk på deler av innholdet, og Arnesen hadde tonet ned betydningen overfor UD, men før utkastet endelig lå klart.

Luftslottet ramler sammen

I august 1978 lå utkastet til Hafslunds *Preliminary Report* klar. Den anså prosjektet som lite lønnsomt på daværende tidspunkt, og anbefalte å vente med videre utredninger til flerformålsarbeidet var ferdig. I rapporten ble det nye trinnvise alternativet presentert, det besto av tre utbygginger. Det første trinnet ville bli klart størst og beregnet til å koste 343.9 millioner dollar, neste trinn 96.5 millioner og siste 114.6 millioner. Til sammen 555 millioner, som skulle bli til 642.5 millioner dollar iberegnet kraftnett og adkomstvei. Hafslund baserte seg på en årlig kraftvekts på 8,4 prosent, og la vekt på at den trinnvise utbyggingen ville være fleksibel i forhold til kraftetterspørselen. Likevel var konklusjonen at kraftverket ikke ville være lønnsomt til den planlagte ferdigstillingen i 1986, og selskapet anbefalte at byggingen ble utsatt ”i noen år” for at det skulle bli lønnsomt.⁵⁶ Samtidig ble det åpnet for at den fastlagte planen kunne være samfunnsøkonomiske forsvarlig hvis det også ble skapt fordeler for andre næringer. Hafslund trakk i denne sammenheng fram landbruket, mens andre næringer som fiske og turisme ikke ble nevnt av firmaet.⁵⁷ Selv med en trinnvis utbygging var det altså snakk om meget store summer, og det første trinnet ville bli det klart dyreste. Senere ble det også klart at det var nødvendig å konstruere damveggen i full høyde fra begynnelsen, av sikkerhetsmessige årsaker. Dette medførte at det første trinnet ville bli enda dyrere – over

⁵⁴ NORAD A – 1870, TAN 012 - 311.1 Fase II: Brev, NORAD til UD, vedrørende drøftinger i Dar es Salaam 1.-9. november 1977 mellom NORAD og tanzanianske representanter (bla. RUBAD, industriminister, finansminister og minister for vann, energi & mineraler), 25.11.77.

⁵⁵ NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Referat, styremøte, 30.11.77.

⁵⁶ NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Oversettelse av *Summary* kapittelet i Hafslunds *Preliminary Report* (august 1978) til norsk, lagt som vedlegg til styremøtereferatet, 14.09.78.

⁵⁷ NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Oversettelse av *Summary* kapittelet i Hafslunds *Preliminary Report* (august 1978) til norsk, lagt som vedlegg til styremøtereferatet, 14.09.78.

dobbelt så mye som de to neste til sammen.⁵⁸ Med tanke på at dette skulle bygges på 1980-tallet, er summen i seg selv nok til å innse at dette hadde vært vanskelig, om ikke umulig. En slik konklusjon styrkes når vi tar med i beregningen at Tanzania nærmest var bankerott på dette tidspunktet. Samtidig hadde landet nettopp vært gjennom en krig med Uganda, og forholdet til Kenya var på frysepunktet etter bruddet i EAC. Internasjonal finansiering var overhodet ikke sikret, og den mest aktuelle investoren, Verdensbanken, var i beste fall lunken til de videre planene. Dermed burde det ha vært helt åpenbart for alle, selv på dette tidspunktet, at en utbygging ikke ville la seg realisere i overskuelig framtid. Den økonomiske situasjonen i Tanzania ble også stadig vanskeligere. I 1979 måtte tanzanianske myndigheter trygle sine nærmeste samarbeidspartnere om likviditetsstøtte. Norge ga 45.4 millioner samme år, andre land som Sverige og Canada bidro også.⁵⁹ Situasjonen var så prekær at daværende finansminister Jamal, under en samtale med NORADs stedlige representant i september 1979, beskrev situasjonen som ”desperat, og han [Jamal] føyet til at han håpet at man i denne meget vanskelige situasjon ikke mistet kontrollen over seg selv.”⁶⁰

Direktoratet og Hafslund ble da også enige om at de opprinnelige planene burde avsluttes. Tanzanianernes planer om eksport til Kenya, og mulighetene for å etablere en kunstgjødsselfabrikk, ble begge vurdert av direktoratet som høyst usikre kort. Hydro hadde blitt forespurt om å bidra til å få i gang gjødselproduksjon, men firmaet var ikke interessert.⁶¹ Samtidig var forholdet til Kenya svært dårlig. Grensen mellom de to landene ble stengt i 1977, på bakgrunn av problemene med Uganda og EAC.⁶² Hafslund mente heller det måtte satses på å utrede muligheter for jordbruket, ettersom kraften alene ikke ville være lønnsom, og at kanskje dette kunne redde prosjektet på sikt. Under NORADs styremøte, i september 1978, ble det konkludert med at planen om ferdigstillelses i 1986 burde legges på is, og at man heller burde avvente en bredere undersøkelse av andre konsekvenser som kunne gjøre prosjektet lønnsomt. Samtidig burde det daværende planleggingsarbeidet avsluttes helt, og eventuelt gjenopptas på et senere tidspunkt. Dette beregnet man ville medføre et kraftunderskudd i landet på slutten av 1980-tallet, og at alternativer burde utredes så raskt som mulig.⁶³ Tanzanianerne var derimot ikke enige i en slik strategi.

⁵⁸ NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Referat, styremøte, 14.12.79.

⁵⁹ UD 37 4/149, bind 17: Pressemelding, UD, 10.08.79; brev fra ambassaden i Dar es Salaam til UD, 21.08.79

⁶⁰ UD 37 4/149, bind 17: Brev, ambassaden i Dar es Salaam til NORAD, med kopi til UD, 11.09.79.

⁶¹ Intervju, Nils-Isak Fossen, 17.01.11.

⁶² Mtei 2009: 132-133.

⁶³ NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Referat, styremøte. 14.09.78.

I oktober 1978 ankom en tanzaniansk delegasjon Oslo for å diskutere det nye forslaget til NORAD og Hafslund. De besto blant andre av Al Noor Kassum, direktøren for RUBADA og direktøren for TANESCO. Delegasjonen hadde forberedt seg godt til møtene, og gikk inn for å motbevisne Hafslund og NORAD sin konklusjon om utsettelse. De mente at Hafslunds økonomiske vurderinger var altfor pessimistiske. Deres egne bergninger gjorde prosjektet mer gunstig. Detaljene i beregningene ble ikke presentert på daværende tidspunkt, men skulle legges fram på møter i Tanzania noen måneder senere. De avviste Acres sine forslag til andre kraftkilder og hevdet at Stiegler's Gorge, trinn 1, var svaret på landets energibehov utover på 1980-tallet. Nordmennene registrerte dette synspunktet og understreket derfor behovet for å få i gang en finansieringsprosess. Deres syn var at dette måtte være på plass før det var mulig å fastsette et sikkert tidsskjema. Ettersom det da var to år igjen til den planlagte byggestarten, mente de det ville være usannsynlig å få med Verdensbanken på denne tiden, blant annet på bakgrunn av uttalelser fra banken selv. Direktøren gikk så langt som å hevde at det umulig kunne bli ferdig til den forespeilede tiden (1985-1986), og det absolutt tidligste ville være et par år senere med tanke på hvor langt tid anbudsrunder og finansiering ville ta, men tanzanianerne ønsket ingen forsinkelser.⁶⁴

Status for prosjektet på dette tidspunktet var at 86 millioner kroner var brukt. Videre var Norge gjennom avtalen med Tanzania forpliktet til å gjennomføre planleggingen.⁶⁵ Samtidig var både NORAD og Utenriksdepartementet klar over at Tanzania hadde forventninger til at Norge også skulle bidra utover planleggingen. Særlig ettersom Tanzania var den største mottakeren av norsk bistand, og vannkraft var et erklært hovedsatsningsområde. I tillegg til at Norge allerede hadde bidratt med mye penger. Samtidig slo ble det slått endelig fast i UD at Norge ikke skulle involvere seg i en eventuell finansieringsprosess.⁶⁶ Likevel rådde det usikkerhet om hva som burde gjøres videre, om planene burde utsettes eller fullføres som avtalt. Dette ble godt illustrert da utenriksminister Knut Frydelund (Ap) under et avdelingssjefmøte i UD spurte om ikke Norge ville få kritikk ved en eventuell utsettelse, ettersom man da var så tungt inne. Ekspedisjonssjef Paal Bog svarte ”...at dette vil avhenge av det som videre skjer. Hvis hele prosjektet legges på is på ubestemt tid, kan vi nok regne

⁶⁴ NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Referat, møte mellom den tanzanianske delegasjon og NORAD i Oslo, 27.10.78.

⁶⁵ UD 37 4/149, bind 14: Notat, utenriksminister til regjeringen, 21.07.78. Dette var punkter kontoret pekte på selv.

⁶⁶ UD 37 4/149, bind 14: Notat, utviklingskontoret til utenriksministeren, 31.10.78

med en del berettiget kritikk. Hvis det viser seg at det likevel blir noe av utbyggingsprosjektene, da vil grunnlaget for kritikken falle bort.”⁶⁷

Det viste seg at Kassum la mye prestisje i å få fullført de opprinnelige planene, og han gjorde sine intensjoner helt klare overfor Arnesen under møtene i Norge.⁶⁸ I Dar es Salaam, en måneds tid senere, ble NORAD og Hafslund offisielt bedt om å holde seg til den opprinnelige avtalen.⁶⁹ Dette ble nok en gang understreket i brev fra Kassum noen uker senere. Hans vurdering var at finansieringsprosessen ville gå langt raskere enn hva nordmennene anslo, i alle fall når forarbeidet var grundig nok. Han understreket at regjeringen støttet ham i dette.⁷⁰ NORAD kombinerte Stiegler’s Gorge diskusjoner i Tanzania med et offisielt besøk fra utenriksminister Frydelund, 1.- 6. november 1978. Arnesen hadde da en samtale med finansminister Edwin Mtei om prosjektets framtid.⁷¹ Det viste seg at Mtei på langt nær var like entusiastisk som Kassum, særlig var han bekymret for direktoratets påstand om at tidsplanen ville ryke.⁷² Samtidig var Mtei mer skeptisk på vegne av landets industriutvikling, han var opptatt av at kraftutviklingen burde skje i tak med industrialiseringen. Samtidig som han fryktet at kostnadene ved en utbygging ville få konsekvenser for andre deler av samfunnet. Likevel var han ikke avvisende, men ønsket at partene skulle samarbeide om å finne en løsning begge var fornøyd med.⁷³

NORADs stedlige representant, Olav Myklebust, var også av den oppfatning at Mtei var mer lydhør overfor snakk om utsettelse. Han foreslo noen uker etter møtene at NORAD skulle henvende seg til finansministeriet for å forsøke og presse dem til å ta et offisielt standpunkt i saken. Om ministeriet var enige, mente Myklebust det kunne føre til en avbrytelse av prosjektet på ubestemt tid, til finansieringen var på plass. Samtidig mente han at NORAD var nødt til å fortsette hvis finansministeriet også krevde at den opprinnelige avtalen skulle opprettholdes. Men først ønsket Myklebust en avklaring fra sentralt hold om hvor langt de kunne gå i dette presset, og sendte brevet til både NORAD sentralt og UD.⁷⁴ Rådet ble

⁶⁷ UD 37 4/149, bind 14: Referat, morgenmøte/avdelingssjefsmøte i UD, 26.10.78.

⁶⁸ Intervju, Nils-Isak Fossen, 14.01.11.

⁶⁹ NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Referat, styremøte, 20.02.79.

⁷⁰ UD 37 4/149, bind 14: Brev, Kassum til NORAD, 29.11.78. Da dette brevet ble sendt hadde den norske utenriksminister delegasjonen vært i Tanzania, men da var Kassum lite tilgjengelig, de hadde da kun diskutert med Mtei, og kort samtale med Kassum.

⁷¹ Utenriksministeren selv hadde ikke samtaler om prosjektet.

⁷² Mer om Mtei under ”Sentrale personer”.

⁷³ UD 37 4/149, bind 14: Arnesen, notat, 16.11.78.

⁷⁴ UD 37 4/149, bind 14: Brev, Myklebust til NORAD, med kopi til UD, 23.11.78.

tydeligvis fulgt ettersom den norske ambassadøren en uke senere tok initiativ til et møte med finansministeriet, for å få en avklaring på deres standpunkt. Ledelsen i NORAD støttet også dette, og Arnesen utsatte å svare på henvendelser fra Kassum til utfallet var klart.⁷⁵ Myklebust og et par andre NORAD-ansatte, som befant seg i Tanzania på dette tidspunktet, hadde så et møte med Mtei 7. desember. Kassum hadde fått beskjed om dette, og protesterte ikke mot selve møtet. Myklebust var på forhånd skeptisk til om møtet ville få det ønskede utfallet, med tanke på Kassums beslutsomhet, og uttalte: ”Etter den prestisje Kassum har lagt i saken, anser vi det lite sannsynlig at finansministeriet vil innta et standpunkt som avviker fra hans.”⁷⁶ Under møtet redegjorde nordmennene for det norske synspunktet om behov for utsettelse, men Mtei ville ikke ta noe standpunkt til framdriften. Samtidig hevdet han at Tanzania ikke hadde tatt noen endelig beslutning, og sa han ville ta opp dilemmaet med regjeringen. Det finnes intet referat fra dette møtet, men en oppsummering er gitt av Myklebust i brev form til NORAD og UD. I oppsummeringen kom det også fram at den norske Tanzania-kontingenten hadde størst tiltro til finansministeriet i Tanzania, og at det var dette som alltid hadde stått norsk bistand nærmest. Ellers er det også åpenbart at tilliten til Kassum var lav, det ble blant annet uttalt at ”...Mtei og Jamal hadde vesentlig større forståelse for de norske synspunktene enn Kassum”. Det ble senere i oppsummeringen påpekt at forholdet til Kassum var ”anstrengt”.⁷⁷

Det viste seg senere at Kassum var svært missfornøyd med det norske initiativet overfor finansministeriet. Etter møtet sendt han et brev til Mtei, med kopi til den norske ambassaden og Arnesen, der han ga klart uttrykk for sin missnøye. Han henviste til sitt brev til NORAD et par uker før, og ville ikke høre snakk om videre tanzanianske drøftelser angående utsettelse. Han følte seg tydeligvis omgått, og var irritert over at NORAD hadde kontaktet Mtei uten at han hadde fått svar på sitt brev til Arnesen og NORAD. Foruten sin urokkelige tro på at Stiegler's Gorge var løsningen for det økende energibehovet på 1980-tallet, var han overbevist om at NORADs betenkeligheter med fremgangen i finansieringen var feilaktige, og hevdet at de ikke hadde noe grunnlag for å tro at det ville ta opp mot fire år å få det på plass. Videre påpekte han at Norge ikke hadde forpliktelser overfor selve utbyggingen, men at de derimot var forpliktet til å overholde avtale og tidsplan for planlegging. Han ba innstendig om at finansministeriet aksepterte eget departements konklusjon, som var det ansvarlige

⁷⁵ UD 37 4/149, bind 14: Brev, ambassadør Niels L. Dahl til det tanzanianske finansministeriet, 30.11.78.

⁷⁶ UD 37 4/149, bind 14: Brev, Myklebust til NORAD, med kopi til UD, 13.12.78.

⁷⁷ UD 37 4/149, bind 14: Brev, Myklebust til NORAD, med kopi til UD, 13.12.78.

departementet, og at dette ikke måtte endre seg før det forelå håndfaste bevis for at planleggingsarbeidet umulig kunne forsette.⁷⁸

Kassum sto Nyerere nær, og hans anbefaling ble fulgt. På dette tidspunktet var derimot Mtei i ferd med å komme på kant med presidenten. De to var uenige om hvordan de økonomiske problemene skulle håndteres. Mtei ønsket å løse opp i det strengt statsstyrte systemet, og argumenterte for å la Det internasjonale pengefondet (IMF) hjelpe til. Men denne hjelpen var bare mulig på visse betingelser fra IMF. Mtei hevder at Nyeres stolthet ikke tålte slik innblanding, og denne uenigheten endte med at Mtei måtte gå av i 1979.⁷⁹

Kassum satte altså hardt mot hardt og henviste til at Norge tross alt hadde lovet å ferdigstille planleggingsarbeidet til 1980. Om det ikke skulle begås avtalebrudd var NORAD nødt å fullføre det arbeidet de hadde tatt på seg. NORAD befant seg med dette i en situasjon der alle videre løsninger var dårlige. Om de hadde avsluttet arbeidet da, for ikke å sløse bort mer penger, hadde de begått løftebrudd ovenfor sitt viktigste samarbeidsland. Noe som utvilsomt ville sett dårlig ut kombinert med et ønske om å være et forgangsland i bistandssammenheng. Det ville også gått utover prestisjen å gi opp planer det var brukt så mye ressurser på. På den annen side hadde tanzanianerne brutt avtalen tidligere, gjennom ikke å stille opp med avtalt utstyr, bemanning og penger. Sann sett kunne NORAD vist til dette om de ville utsette eller avslutte det videre arbeidet. I tillegg hadde det omsider gått opp for de fleste i NORAD at de daværende planene ikke ville kunne gjennomføres som først antatt. Nederlaget var etter alt å dømme et faktum uansett. I tillegg ville en internasjonal finansiering ikke kunne oppnås, og mulighetene for nødvendig industridannelse og eksport var ikke i nærheten av realistiske. Norsk bistand kom dermed til å bruke enda mer penger på noe det ikke fantes forutsetninger for å fullføre. NORAD valgte likevel å fortsette som planlagt, hvilket medførte at ytterligere 20 millioner måtte til for å få anbudsdokumentene ferdig til avtalt tid. Dette kom på toppen av de 89.6 millionene som allerede var brukt.⁸⁰ Flere kostnadsøkninger som fulgte senere, kombinert med konsekvensanalyser gjorde at prislappen nesten kom på 150 millioner kroner.

Dette ble altså et kritisk punkt for Stiegler's Gorge prosjektet. Desperate forsøk på å spare millioner av kroner ble forsøkt, men tanzanianerne sto på at forpliktelsene skulle oppfylles.

⁷⁸ UD 37 4/149, bind 14: Brev, Mtei til Kassum, med kopi til Arnesen og ambassaden i Dar es Salaam, 11.12.78.

⁷⁹ Mtei 2009: 149-157.

⁸⁰ NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Referat, styremøte, 20.02.79.

Nordmennene turte da heller ikke å gå lenger enn den forsiktige appellen til Mtei. Om det hadde lyktes å avslutte prosjektets da, ville etter alt å dømme ettermæle vært noe bedre. Likevel var den største skaden allerede gjort, 89.6 millioner kroner var til da benyttet.⁸¹ Som jeg har argumentert for tidligere var tiden etter Norconsults forstudie det siste tidspunktet NORAD kunne forlatt prosjektet med æren i behold. I realiteten må norsk vannkraftsektor sies å være det eneste området som hadde noen direkte nytte av denne bistand. Norplan bygde seg opp på prosjektet, og dette ble startskuddet for Hafslunds virksomhet innenfor ingeniøroppdrag i utlandet. Dermed oppnådde NORAD i det minste *ett* av de originale målene med prosjektet. Mens Tanzania sto igjen uten noen reell gevinst, da mesteparten av kapitalen ble tilbakeført til det norske samfunnet.

Avslutningen

Etter det mislykkede forsøket på å få til en utsettelse, fortsatte det planlaget arbeidet som normalt. Hafslunds planlegging pågikk for fullt, og anbudsdokumenter var under utarbeidelse. Norplan gjennomførte detaljert planlegging av adkomstvei og kartlegging av området. I 1979 var anbudsdokumenter for dette ferdig.

I november 1979 hadde NORAD og Hafslund/Norplan nye møter med RUBADA og Kassum og hans departement. Møtene gikk Hafslunds rapportutkast nærmere etter i sømmene. Tanzanianerne var som kjent ikke fornøyd med Acres sine beregninger, canadierne opererte med 7,2 prosent vekstrate for kraftforbruket i Tanzania utover 1980-tallet, dette var det største ankepunktet fra de lokale myndighetene, de utarbeidet sin egen prognose på 11,5 prosent. Hafslund ble derfor oppfordret til å benytte det nye tallet i sine beregninger, noe selskapet godtok. Som det kom fram på styremøtet i 1978, var også Hafslund uenig i mye av det Acres hadde kommet fram til, blant annet vekstprognosene for kraft. Samtidig var det helt åpenbart på dette tidspunktet at en byggestart i 1980 ikke var mulig, men Kassum la fram en plan som beregnet byggestart til 1983 med ferdigstillelse i 1987/1988, mens adkomstveien skulle settes i gang i 1980. NORAD mente at dette var en for optimistisk beregning, blant annet på bakgrunn av tidligere erfaring med anbudsrunder og lignende, og mente at 1991 var mer realistisk tidspunkt for ferdigstillelse. Men tanzanianerne sto på sitt og NORAD ga etter, Hafslund ble bedt om å legge fram planer for en ferdigstillelse i 1986/87.⁸²

⁸¹ NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Referat, styremøte, 20.02.79.

⁸² NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Referat, styremøte, 14.12.79. Inkludert rapport fra møtene i Dar es Salaam i november 1979.

Omgjøringen til et flerformålsprosjekt gjorde at konsekvensanalyser ble et viktig tema under møtene. Det ble lagt planer for et studieprogram, med støtte fra NORAD på 4,6 millioner kroner i 1979 og ytterligere 7 til 10 millioner i 1980. Programmet skulle utrede konsekvenser for jordbruk, skogbruk, fiske, turisme og infrastruktur, samt konsekvenser for fysisk og biologisk miljø, og menneskers livsvilkår. Et av delmålene ved Stiegler's Gorge, og norsk bistand generelt, var å øke lokal kompetanse, noe et slikt studieprogram var ment å sørge for. Representanter fra Universitetet i Dar es Salaam hadde allerede fra 1977 tilbydd seg å bidra i forbindelse med konsekvensanalyser opp- og nedstrøms. Initiativet ble svært godt mottatt på norsk side, hvor det ble ansett som en ypperlig mulighet til å bygge og overføre kunnskap.⁸³ Universitet ble tiltenkt en viktig rolle i dette studieprogrammet, men NORAD erkjente i 1979 at dette ikke hadde gått som planlagt. De fire konsekvensanalyseprosjektene, som var satt i gang i 1979, ble tildelt konsulentfirmaer fra henholdsvis Vest-Tyskland, Nederland, Finland og Kenya. Universitetet ble allikevel ikke helt tilsidesatt, ved enkelte av studiene dro konsulentene nytte av fagfolk derfra.⁸⁴ Årsaker til universitetets minimale rolle ble forklart med at universitetsansatte ikke hadde nok tid, samt at de ikke hadde den rette kompetansen.⁸⁵ Dette vitner om at den nødvendige faglige innsikten ikke var til stede i Tanzania, og blir dermed enda et argument for at prosjektet ble satt i gang alt for tidlig. Å la Stiegler's Gorge bli en av de første vannkraftutbyggingene i landet ville neppe bidratt til den lokale kompetansen. Utbyggingen måtte utelukkende bli gjennomført av utlendinger, for å få realisert det raskt nok. En strategi med lengre perspektiv der kompetansen ville bli bygd opp gradvis, kunne kanskje gjort et kjempeprosjekt – som Stiegler's Gorge – mulig en gang i fjern framtid. På bakgrunn av lokal kompetanse.

RUBADA hadde imidlertid det overordnende ansvaret for å koordinere studieprogrammet og den påfølgende konsekvensanalysen, som ble anslått ferdig til 1982/83. Målet var en stor totalvurdering av prosjektet til slutt, der alle utredningene ble samlet og vurdert opp mot kraftverksprosjektet. Et slikt dokument ble sett på som viktig ved fremtidige forhandlinger omkring finansieringen av prosjektet. Den videre satsingen på konsekvensanalyse resulterte i

⁸³ NORAD A – 1870, TAN 012 - 311.1 Fase II: Brev, NORAD til UD, vedrørende drøftinger i Dar es Salaam 1.-9. november 1977 mellom NORAD og tanzanianske representanter (bla. RUBAD, industriminister, finansminister og minister for vann, energi & mineraler), 25.11.77.

⁸⁴ NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Referat, styremøte, 14.12.79. Inkludert rapport fra møtene i Dar es Salaam i november 1979.

⁸⁵ NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Referat, styremøte, 14.12.79. Inkludert rapport fra møtene i Dar es Salaam i november 1979.

at ytterligere 16,5 millioner ble bevilget til årene 1980/81. Disse pengene ble hentet fra landprogrammet.⁸⁶

NORADs styremøte i september 1980 ble det siste vedrørende Stiegler's Gorge. Da lå den endelige Hafslund rapporten ferdig, og med dette anså direktoratet sine forpliktelser som over. Deretter var det opp til Tanzania å finne interesserte til å finansiere byggingen. Det eneste som gjensto var å gjøre anbudsdokumentene helt ferdig, hvilket de skulle være et par måneder senere. Konsekvensanalysene trakk imidlertid noe ut, blant annet på grunn av kapasitetsproblemer i RUBADA. Men under NORADs styremøte var det enighet om at dette ikke fikk stor innflytelse på mulighetene for å innhente anbud, da det ble antatt at dette uansett ville ta lenger tid enn tanzanianerne håpet på.⁸⁷

Tanzanianerne hadde imidlertid ikke gitt opp håpet om at Norge, i det minste, skulle lede et konsortium for og skaffe til veie finansiering.⁸⁸ Avgjørelsen fra styremøte i september 1980 ble senere meddelt tanzanianerne, under et møte i Dar es Salaam. Både daværende finansminister Jamal og Kassum var skuffet over dette, særlig hvilken signaleffekt det ville gi til andre potensielle finansieringsaktører.⁸⁹ Under en samtale med stedlig representant, i juli 1980, mente Jamal at prosjektet ikke burde vurderes i lys av den økonomiske situasjonen, men heller ut fra hvilket alternativ som var best for landet, og var svært missfornøyd med det norske avslaget til videre samarbeid på området.⁹⁰

Etterspillet

I landprogramdrøftingene i 1983 ble det understreket at Rufiji Basin flerformålsprosjektet skulle avsluttes samme år, samt at dette var forlengelsen av Stiegler's Gorge prosjektet. Det ble endelig slått fast at nye midler til dette prosjektet var uaktuelt.⁹¹ Det at planene ble gjort om til et flerformålsprosjekt, på slutten av 1970-tallet, resulterte i en rekke studier om ulike konsekvenser av en dam. RUBADA hadde det overordnede ansvaret for konsekvensutredningene, og tok initiativ til å gjøre en stor evaluering av alle aspektene, ved å samle de ulike studiene i en stor rapport om prosjektets gjennomførbarhet. Norplan fikk

⁸⁶ NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Referat, styremøte, 19.02.80.

⁸⁷ NORAD A – 1863, TAN 012 – 011.22: Referat, styremøte, 20.09.80.

⁸⁸ "Konsortium" er en sammenslutning av aktører som samarbeider om et økonomisk formål.

⁸⁹ UD 37 4/149, bind 20: *Referat fra møte i Ministry of Finance*, 04.09.80. Som UD hadde fått tilgang til.

⁹⁰ UD 37 4/149, bind 20: Brev, stedlig rep. Myklebust til NORAD, 01.07.80.

⁹¹ UD 37 4/149, bind 25: Landprogramforhandlinger med Tanzania, 14.04.83.

oppdraget, men med hjelp fra både norske og tanzanianske myndigheter og organisasjoner.⁹² I et brev til NOARD trakk RUBADA fram noen hovedkonklusjoner fra rapporten og hevdet at prosjektet fortsatt ville la seg gjennomføre. Det ble imidlertid erkjent at dammen ville forårsake en del miljømessige problemer, men at disse ikke var alvorlige nok til å avbryte prosessen. Brevet er fra februar 1984 og viser at det i Tanzania fantes håp og vilje til å gjennomføre prosjektet helt fram til da.⁹³ Men rapporten konkluderte med at det var kraftdelen av prosjektet som var gjennomførbar. De andre delene av prosjektet derimot, de som gjorde det til et flerformålsprosjekt, ble vurdert til ikke å være avhengig av at dammen ble utbygd. De fordelene man ønsket å skape for blant annet turisme, vanning til jordbruket og fiskeri ble ansett å ha liten nytte av en dam- og kraftverksutbygging. Konklusjonen var at dette kunne gjøres billigere og mer effektivt på egen hånd og ikke i forbindelse med Stiegler's Gorge. For jordbrukets del ble det sågar hevdet at dammen ville få en negativ effekt.⁹⁴

Til tross for tidligere bekymringer om for lite kraft hadde Tanzania i 1982 nok eksisterende og vedtatte kraftprosjekter til å dekke behovet i ti år til. I den sammenheng tok NORAD på seg en oppgave med å kartlegge hele Rufiji områdets vannkraftpotensial, for å foreslå en langsiktig plan for utnyttelse av vannkraften der. Direktoratets erfaring fra Stiegler's Gorge gjorde det også enklere å sette i gang med dette.⁹⁵ I november 1984 kom *Rufiji Basin Hydropower Master Plan* ut, den tok sikte på å undersøke og identifisere alle muligheter for produksjon av vannkraft i Rufiji området, av en viss størrelse. Undersøkelsen ble gjennomført av Norconsult. De ulike mulighetene ble evaluert og satt opp i den rekkefølgen som passet best for Tanzania.⁹⁶ Denne konkluderte med at seks – langt mindre – kraftverk burde utbygges før Stiegler's Gorge, og at 2025 ville være et passende år for å realisere drømmen om Stiegler's Gorge.⁹⁷

⁹² Amb. i Dar es Salaam, NORAD, boks 91, 431-TAN 012.5: *Lower Rufiji Valley Integration Study*, Oslo, 05.12.83.

⁹³ Amb. i Dar es Salaam, NORAD, boks 89, 431-TAN 012: Brevet ligger løst i boksen utenfor mappe, men er datert 02.24.84. I følge Simensen reiste direktør Arnesen til Tanzania i 1981 for personlig å understreke at det ikke ble noe av planene. Jeg har ikke funnet noe skriftlig materiale fra møtet, og Arnesen døde i 2010, men dette var nok et forsøk på å gravlegge planene for godt. Likevel ser vi altså at det i Tanzania fortsatt fantes håp om at Norge skulle bidra til en utbygging helt fram til 1984. Som vi har sett hadde man i Norge bestemt seg for ikke å bidra til eventuell utbygging helt fra 1978.

⁹⁴ Amb. i Dar es Salaam, NORAD, boks 91, 431-TAN 012.5: "Overall Assessment of the Stiegler's Gorge Project" i *Lower Rufiji Valley Integration Study*, Oslo, 05.12.83.

⁹⁵ UD 37 4/149, bind 25: Utkast til avtale om vannkraftpotensial i Rufiji vassdraget, 20.10.82

⁹⁶ Amb. i Dar es Salaam, NORAD, boks 262, 45-MAIN REPORT/EXECUTIVE SUMMARY: *Rufiji Basin Hydropower Master Plan* (Main Report), november 1984.

⁹⁷ Amb. i Dar es Salaam, NORAD, boks 262, 45-MAIN REPORT/EXECUTIVE SUMMARY: *Rufiji Basin Hydropower Master Plan* (Executive Summary), november 1984.

Årsaksvurdering

Om man isolert sett tar for seg perioden dette kapitelet behandler – da NORAD og UD innså at planene ikke ville nå sitt mål, men Tanzania samtidig ønsket å fortsette – var dette en svært vanskelig situasjon for både direktoratet og departementet. De hadde malt seg opp i et hjørne, der alle løsninger etter alt å dømme ville medføre store riper i lakken. Ved å gå videre med planene hadde de i alle fall en liten sjanse for at planene kunne realiseres, om ikke annet med noen års forsinkelse. Sann sett fantes det i alle fall et lite håp ved denne løsningen. Hadde planene blitt avbrutt der og da, ville fiaskoen vært en realitet umiddelbart. Dette kommer også til uttrykk i Paal Bogs utsagn over, hvor han slo fast at om planene en gang i fremtiden ville bli realisert, ville man slippe unna kritikk. Denne uttalelsen kom rett i forkant av forsøket på å appellere til Edwin Mtei, og viser at det fortsatt fantes usikkerhet fram til da. Det kan virke som beslutningstakerne valgte å håpe i det aller lengste på et positivt utfall, selv om dette i ettertid virker fåfengt.

Valgene som ble tatt i Stiegler's Gorge prosessen kan altså virke noe irrasjonelle, tidligere har jeg forklart dette ved hjelp av Goldstein og Keohane sin teori, men dette var først og fremst for å forklare enkeltvalg. Ved hjelp av Albert O. Hirschmans teori om The hiding hand vil jeg vise at hele prosessen har likhetstrekk med lignende prosjekter. I kapitelet om den første fase ble det beskrevet hvordan ledelsen i NORAD hadde stor tillit til norsk vannkraftkompetanse. De mente oppdraget ville passe som hånd i hanske for norske firmaer. Direktoratet nedprioriterte sågar Afrika-erfaring som et viktig grunnlag for å utføre arbeidet, så lenge de tekniske forutsetningene var i orden.⁹⁸ Eventuelle utfordringer ved å jobbe i Tanzania kontra Norge ble ikke diskutert, og selvtilliten på vegne av norsk vannkraftkompetanse var stor. Dette kommer tydelig fram i Eskild Jensens utsagn om at "Norge har på dette området [vannkraft] en faglig innsikt som er fullt på høyde med de største oppgaver".⁹⁹ Det ble ikke gjort noe grundig forarbeid for å finne ut av mulige problemer som kunne oppstå. Stiegler's Gorge ble valgt fordi det var velkjent og spektakulært, uten at noen bredere undersøkelse av Rufiji områdets potensial i forhold til Tanzanias behov ble utarbeidet.¹⁰⁰ Problemene som etter hvert oppsto endret ikke på synet om at dette kunne la seg gjennomføre. Mye taler for at denne selvtilliten overskygget de vanskelighetene som etter hvert ble mer og mer synlige. I tillegg virker det som troen på fremtidig gevinst var så stor at vanskelighetene med industri og infrastruktur ble oversett. Denne tendensen representerer "krykken" Hirschman beskriver i sin

⁹⁸ Hirschman 1967: 17. Mer om denne teorien under "Teori" i 1. kapittel.

⁹⁹ NORAD A – 1871, TAN 012 P.B. 13 – 31: Brev, Jensen til stedlig rep. i Tanzania, 01.07.70.

¹⁰⁰ En slik undersøkelse, *Rufiji Basin Hydropower Master plan*, ble først utarbeidet etter at planleggingen feilet.

teori.¹⁰¹ Et annet poeng han trekker fram er pengene og prestisjen som er investert i slike prosjekter, og at dette forårsaker skjulingen av problemene når beslutningen om videreføring skal fattes.¹⁰² Under NORADs diskusjoner om videreførelse i 1975, ble industriproblemene i liten grad diskutert, samtidig som det ble understreket at Norconsult hadde utført sitt arbeid svært tilfredsstillende.¹⁰³ Også uenigheten om bruk av energi til vanlig forbruk kontra industri ble skjult under møtene om videreførelse i 1975. Dette passer godt overens med Hirschmans beskrivelse av ”pseudo-imitation technique”, noe han hevder forekommer i mange slike prosjekter.¹⁰⁴

Krykker er vanligvis en midlertidig løsning, så også i dette tilfellet. Etter hvert forsøkte flere av aktørene å komme opp med løsninger som kunne redde planene. UD og NORAD gjorde det om til et flerformålsprosjekt, da industriplanene ble stadig mer urealistiske, som et forsøk på å gjøre det mer fristende for fremtidig investorer. Hafslund presenterte forslaget om trinnvis utbygging, for å unngå behovet for industriavtak. Tanzanianeren hyret inn det canadiske firmaet Acres, i håp om at de ville bevise at det fremtidige kraftbehovet rettferdiggjorde en utbygging. Etter min mening representerer dette forsøk på kreativ problemløsning, som Hirschman skriver om. Slike løsninger kan slå begge veier hevder han, i dette prosjektets tilfelle var det ikke nok til å redde det. Hirschman sier også at følgene gjerne blir svært alvorlige når forsøkene på kreative løsninger misslykkes, noe som også var tilfelle her. Nærmere 150 millioner kroner ble brukt, uten å gi noen synlige fordeler for Tanzania.

Hirschman baserer sin teori på flere industriprosjekter i utviklingsland, og hevder dette er en generell tendens ved mange av dem. Ettersom Stiegler’s Gorge prosjektet passer så godt inn her er det rimelig å anta at de mekanismene Hirschman beskriver er en viktig årsak til utviklingen av prosjektet. Basis for denne teorien er en beskrivelse av en iboende tendens hos mennesker til å overse mulige problemer, og heller å fokusere på det man har kjennskap til, når beslutninger skal fattes.¹⁰⁵ Denne tendens ser altså ut til å ha hatt en effekt på beslutningstakerne involvert i Stiegler’s Gorge.

¹⁰¹ Hirschman 1967: 21.

¹⁰² Hirschman 1967: 14-15.

¹⁰³ Se under ”NORAD bestemmer seg”, 4. kapittel.

¹⁰⁴ Hirschman 1967: 17.

¹⁰⁵ Hirschman 1967: 13.

Som nevnt tidligere er dette en generalisert teori som forklarer mekanismene i etterkant. Men dette var ikke noe aktørene var klar over, og gjorde bevisst. I den sammenheng er det mer fruktbart å vise til Goldstein og Keohane. Gjennomgående for hele prosjektet er den populariteten Tanzania hadde hos de viktigste beslutningstakerne i NORAD. Riktignok ble prosessen kritisert også internt, men aktørene på toppen i NORAD systemet var aldri blant disse. R.K. Andresen og Arne Arnesen var direktører underveis, og begge var svært begeistret for Tanzania og Stiegler's Gorge prosjektet.

Goldstein og Keohanes teori kan også trekkes inn spesifikt i forbindelse med innholdet i 5. kapittel. Et poeng her var at NORAD ikke ville bryte den avtalen de hadde med Tanzania, selv om det nok burde vært gjort. Tanzanianerne hadde på sin side brutt avtalen gjennom ikke å stille opp med materiell og administrativ koordinering, dette kunne ha vært grunnlag nok for NORAD til å trekke seg ut. Men mye tyder på at de ikke ville skuffe tanzanianerne. Dette kom særlig til uttrykk under møter med tanzanianerne, da ble sjelden de mest alvorlige hindringene tatt opp, mens de ble flittig diskutert internt i direktoratet.¹⁰⁶ Det er rimelig å slutte at idealiseringen av landet var viktig i denne sammenheng. Oppfatningen om at Tanzania hadde en spesiell posisjon var, som nevnt, gjennomgående i bistandssektoren og i Norge generelt. Goldstein og Keohanes poeng er nettopp at slike ideer/oppfatninger påvirker myndigheters beslutninger så lenge de er aktuelle, og ikke har blitt ufordret.¹⁰⁷

Enkeltpersoner innvirkning må heller ikke undervurderes i sammenhengen med Stiegler's Gorge prosjektet. Julius Nyerere var sterk tilhenger av planene, han hadde på forhånd god kjennskap til norsk vannkraftshistorie, og at dette hadde vært viktig for oppbyggingen av det uavhengige Norge.¹⁰⁸ Han ønsket en lignende utvikling i Tanzania, og satte derfor pris på norsk hjelp til dette. Flere sentrale aktører i NORAD, som Eskild Jensen, R.K. Andresen og Arne Arnesen, var store beundrere av Nyerere som person.¹⁰⁹ Men kanskje enda viktigere i denne sammenheng var Al Noor Kassum. Stiegler's Gorge ble en viktig sak i hans politiske karriere, og han har et helt annet syn på denne prosessen enn hva denne oppgaven presenterer. I sin bok fra 2007 hevder han en utbygging av Stiegler's Gorge ville vært økonomisk

¹⁰⁶ Under møter med tanzanianerne i 1973 tok ikke NORADs representanter opp Norconsults negative vurdering av lokale kull- og jernmalmsforekomster, se f.eks. under "Norconsult" i 3. kapittel. Problemene med uenighet om kraftforbruk til industri kontra vanlig forbruk ble også oversett i møter med Tanzanianeren, se f.eks. under "Forhandlinger om videreførelse" i 4. kapittel. Samtidig fantes det kritikere som jevnlig luftet sine meninger innad i direktoratet, som Mjaugetal og Isaksen.

¹⁰⁷ Goldstein & Keohane 1993: 11-13.

¹⁰⁸ Intervju, Rolv Hultin, 23.11.10.

¹⁰⁹ Intervju, Bjørn Lunøe, 17.01.11; intervju, Eskild Jensen, 26.11.10; intervju, Rolv Hultin, 23.11.10.

forsvarlig. Han mener det kunne bygges i tre omganger fra 1990 til 2015, og kapasiteten da ville økt i takt med landets behov. Videre sier han at Tanzania selv burde tatt på seg finansieringen, da de ikke fikk støtte til dette utenfra.¹¹⁰ Kassum mener fortsatt dette hadde vært den beste løsningen for Tanzania, og at energiproblemene i landet kunne vært løst ved hjelp av Stiegler's Gorge.¹¹¹ Kassum blir beskrevet som en sjarmerende og veltalende person, og meget pågående når det gjaldt Stiegler's Gorge.¹¹² Han la mye press på NORAD og Arne Arnesen underveis.

Et annet viktig poeng er den unike posisjonen de norske konsulentfirmaene var oppe i. Med dette prosjektet fikk de helt risikofritt et stort og prestisjefyllt oppdrag, utenlandserfaring og tilgang på nye markeder. Overgangen fra Norconsult til Hafslund/Norplan illustrerer hvor attraktivt det var. Norconsults to rapporter skisserte en svært usikker plan for videreførelsen, likevel var de meget interessert i å fortsette. Hadde de tatt konkurransesitasjonen seriøst ville de også få fortsatt. Men Hafslund/Norplan så også hvilken fantastisk mulighet dette var, og grep sjansen. Dette kom svært overraskende på Norconsult, som ikke tok konkurransen på alvor og spilte seg selv ut av videreføringen. Gjennomførbarheten av prosjektet var ikke et tema for verken Hafslund eller Norplan i den først perioden. De var i lykkerus etter å ha landet en slik mulighet, selv om de involverte i ettertid så hvor urealistiske planene var.¹¹³ Senere forsøkte Hafslund å bøte på problemene som oppsto ved å presentere tretrinnsløsningen, som et forsøk på å gjøre planene mer realistiske, og på bakgrunn av tanzanianernes sterke ønske om å få gjennomført utbyggingen.¹¹⁴ Å tilpasse planene på denne måten innebar ingen risiko for Hafslund. I et hypotetisk tilfelle der Hafslund (eller et hvilket som helst annet firma) delte risikoen ved denne planleggingen, ville etter alt å dømme frykten for å tape store summer hindret planleggingen i å nå så langt. I realiteten innebar ikke dette prosjektet stor risiko for noen. For tanzanianerne var det er ren gave, og det er ikke vanskelig å forstå at de ville få mest mulig ut av situasjonen. NORAD og norsk utviklingshjelp tok tilsynelatende stor risiko. Prestisje og penger fra bistandsbudsjettet sto på spill, men pengemessig var dette midler som uansett ville bli brukt. NORAD risikerte ingen konkurs eller nedleggelse, ei heller var det noen enkeltpersoner som ville bli uthengt som syndebukker

¹¹⁰ Han hevder å ha diskutert dette med Nyerere i ettertid, og at de to da var enig om at Stiegler's Gorge burde blitt finansiert av Tanzania selv da de ikke fikk støtte utenfra.

¹¹¹ Kassum 2007: 132-133.

¹¹² Intervju, Bjørn Lunøe, 17.01.11; intervju, Rolv Hultin, 23.11.10; intervju, Nils-Isak Fossen, 14.01.11.

¹¹³ Intervju, Sturla Sandbeck, 02.03.11; intervju, Nils-Isak Fossen, 04.01.11.

¹¹⁴ Intervju, Nils-Isak Fossen, 04.01.11.

ved en fiasko. Konsekvensene for NORAD, som risikotaker, var langt mindre enn hva det ville vært for et privat firma som baserer seg på profitt.

Oppsummering

NORAD endte altså opp med å fullføre planleggingen av Stiegler's Gorge, på tross av at de fleste fra om lag 1978 innså at en utbygging ikke ville la seg gjøre, i alle fall ikke til det planlagte tidspunktet i 1985/86. Det er rimelig å anta at tanzanianerne vurderte det slik at NORAD også ville ta ansvar for utbyggingen, så langt de fullførte hele planleggingsarbeidet. Utenriksdepartementet gjorde det likevel klart at Norge skulle trekke seg helt ut etter planleggingsarbeidet. Verdensbankens lunkne holdning til planene var avgjørende for denne beslutningen, da forsvant den eneste reelle muligheten til finansiering bort. Dette førte også til at UD og NORAD ønsket å stanse planleggingsarbeidet. Da forsøkte de å omgå Al Noor Kassum og departement for vann, energi og mineraler, for å appellere til finansdepartementet og Edwin Mtei. Denne planen misslykkes, Mteis tillit i det tanzanianske maktapparatet var svekket, og Kassum fikk bestemme. Dette var så langt nordmennene var villig til å strekke seg i forhold til å avslutte planleggingen. NORAD fullførte sitt engasjement og brukte nærmer 150 millioner kroner på en demning som aldri ble bygget.

Jeg har argumentert for at gangen i dette prosjektet ikke var unik, og at denne utviklingen forekommer i liknende tilfeller, gjennom å vise til Albert O. Hirschmans teori om The hiding hand. Videre har jeg vist at idealisering av Tanzania påvirket beslutningstakerne i hele planleggingsperioden. I denne siste fasen argumenterer jeg for at dette var en medvirkende årsak til at planleggingen ble fullført. Goldstein og Keohanes teori om ideer og utenrikspolitikk ble benyttet til å bygge oppunder dette. Et mål for dette kapittelet var å trekke noen linjer gjennom hele perioden fra 1970, for å forklare motivasjonen bak en del av valgene som ble tatt. Derfor har jeg også belyst hvordan de involverte konsulentfirmaene var i en gunstig posisjon, og hadde nytte av at planene ble satt i gang og holdt i live så lenge som mulig.

Dette kapittelet vil hovedsakelig gi en generell konklusjon med utgangspunkt i oppgavens funn. Jeg vil peke på de mest sentrale poengene for å understreke dette, enkelthendelser på detaljnivå har derimot fått sin plass i oppsummeringene i hvert enkelt kapittel. Til slutt vil jeg foreta en sammenligning med enkelte andre norske bistandsprosjekter, for å sette Stiegler's Gorge prosjektet inn i en bredere bistandshistorisk kontekst.

Konklusjon

Stiegler's Gorge prosjektet kan ikke betegnes som noe annet enn en fiasko for norsk utviklingshjelp. Nærmere 150 millioner kroner ble til sammen brukt. Beløpet er stort også i 2011, men blir desto mer omfattende tatt i betraktning at det foregikk på 1970- og begynnelsen av 1980-tallet. Omregning av kronens verdi fra 1980 til 2010 viser at utgiftene i løpende priser ville vært om lag 480 millioner kroner. Riktignok skapte det fordeler for norsk vannkraftsektor, og i sær selskapene Hafslund og Norplan. Dette ble startskuddet for Hafslunds ingeniørvirksomhet i utlandet, mens Norplan brukte det til å sette i gang hele sin virksomhet. Å involvere norsk næringsliv var et delmål med dette prosjektet. Det var vedtatt at privat sektor i større grad skulle stimuleres til å ta del i utviklingshjelpen generelt. Det skulle imidlertid være en bonus ved hjelp til utviklingsland snarere enn en hovedsak. I dette prosjektets tilfelle ble det den eneste positive ringvirkningen. Det ble aldri foretatt noen utbygging og planene bidro i liten grad til overføring av kunnskap. I tillegg passet et slikt resultat ekstra dårlig overens med 1970-tallets nye målsettinger for bistanden. Fokuset var da spesielt rettet mot de lavere samfunnslag og de aller fattigst i mottakerlandene. Planleggingen ble i tillegg så dyr at det gikk ut over framdriften til enkelte andre prosjekter, som samsvarte mer med datidens nye målsettinger. Dette er også et klart eksempel på at retorikken i liten grad fikk reell betydning for arbeidet på bakken. Det underbygger også den spenningen som fantes i direktoratet, og motsetningene den nye retorikken skapte. På den ene siden hadde NORAD disse nye målsettingene å forholde seg til, samtidig som de gamle metodene fortsatt var en viktig del av direktoratets arbeid. Tatt i betraktning de begrensede administrative ressursene var det umulig å virkeliggjøre de nye målene i en håndvending. Igangsatte prosjekter, som skulle gå over lengre tid, kunne heller ikke avsluttes umiddelbart på grunn av nye målsettinger.

De positive virkningene for norsk næringsliv må sees som *en* årsak til at utredningen varte så lenge som den gjorde. Det skapte et insentiv til å fortsette. Likevel er det rimelig å anta at idealiseringen av Tanzania var den viktigste årsaken til at planleggingen fikk fortsette så lenge. Stor optimisme, kombinert med tette personlige relasjoner, bidro til å skape urealistiske forventninger til utviklingen. De viktigste beslutningstakerne i direktoratet var alle svært begeistret for Tanzania, og optimistiske på vegne av prosjektet. Samtidig ønsket tanzanianske myndigheter svært gjerne å gjennomføre planene. Ved å benytte meg av Goldstein og Keohane sin teori om ideer og utenrikspolitikk, har jeg vist hvordan overordnede forestillinger etter alt å dømme hadde betydning for de dysfunksjonelle beslutningene som ble tatt. Det gjelder særlig i forhold til beslutningene om å videreføre forundersøkelsene og planleggingen. En annen teori som har bidratt til å forklare prosessen er Albert O. Hirschmans *The hiding hand*. Ved bruk av denne har jeg belyst enkelte av mekanismene som forårsaket utviklingen dette prosjektet fikk. Dårlig forarbeid ble gjort, og de store problemene som dukket opp underveis ble skjult og oversett når beslutninger skulle fattes. Det må presiseres at denne ”skjulingen” etter alt å dømme ikke var bevisste handlinger, men heller et uttrykk for vanlige mekanismer ved utviklingsprosjekter, som vi kan observere i ettertid. Det ble gjort forsøk på løse problemene underveis for å redde prosessen, men forsøkene mislyktes. Utviklingen av prosjektet samsvarer meget godt med Hirschmans teori, og i dette tilfellet ga ikke problemløsningsforsøkene noe positivt resultat.

Et annet viktig poeng er problemene direktoratet hadde med bemanning på begynnelsen av 1970-tallet. Bevilgningene til norsk bistand ble mangedoblet, samtidig som de administrative ressursene i direktoratet sto på stedet hvil. Dette skapte et behov for store, konsentrerte og dyre engasjementer. De forutsatte store pengeoverføringer og krevde relativ liten administrativ innsats, noe Stiegler’s Gorge prosjektet er et eksempel på. Beslutningstakerne i NORAD hadde ingen bevisst strategi om å ta på seg store og vanskelig prosjekter, men situasjonen krevde store utgiftsposter, derfor ble det praktisk å sette i gang med, og videreføre planene om Stiegler’s Gorge og andre store prosjekter. Det var ikke bare uttrykk for dårlig dømmekraft, men også en metode for å forvalte midlene på en antatt mest mulig forsvarlig måte.

En siste ting jeg vil trekke fram er den posisjonen konsulentfirmaene hadde, og hva det hadde å si for deres håndtering av situasjonen. Den norske stat tok seg av hele regningen, og selskapene løp derfor ingen risiko. Fullføring av planene ville gi økonomiske fordeler for dem

uansett, selv om planene var aldri så urealistiske. Derfor behøvde de heller ikke kreve endring eller nedlegging av planene. Om firmaene hadde blitt utsatt for risiko, ville frykt for tap og konkurs skapt insentiv for endringer og mulig avvikling. Det er også rimelig å anta at ønsketenkning og urealistiske forventninger i så fall ville preget prosessen i mindre grad.

Norsk bistandshistorisk kontekst

Annen forskning på området har vært viktig for forståelsen av de problemer jeg har tatt opp. Urdal og Simensens arbeid er flittig brukt for å vise at idealiseringen av landet hadde innvirkning på beslutningene i forbindelse med prosjektet. Videre har hovedoppgavene til Morterud og Reithaug vært sentrale for forståelsen av å involvere norsk næringsliv, samt direktoratets selvstendige stilling.

Stiegler's Gorge er et spesielt tilfelle i norsk bistandshistorie. Det nådde aldri lenger enn planleggingsstadiet, og på samme tid ble det et av de dyreste prosjektene i perioden. Men i de prosessene vi har sett finnes det likevel fellestrekk med andre prosjekter. Sao Hill prosjektet, som er tema for Brattensborgs hovedoppgave, opplevde en viss suksess, men det maktet ikke å overføre kompetanse i ønskelig grad. Et problem som også Stiegler's Gorge prosjektet hadde, det var lite vannkraftkompetanse i landet til å begynne med, og det er ingenting som tyder på at prosjektet hjalp i nevneverdig grad. Videre oppsto det begge steder problemer i samarbeidet med tanzanianerne. Vi har sett at RUBADA ble dannet for å skjøtte den tanzanianske siden av planleggingen i forbindelse med Stiegler's Gorge. I Sao Hills tilfelle samarbeidet nordmennene også med et nystartet statlig selskap, Tanzania Wood Industries Corporation (TWICO).¹ Både TWICO og RUBADA skulle ha et bredt ansvar i forbindelse med gjennomføringen av prosjektene, men greide ikke å følge det opp. Både Stiegler's Gorge og Sao Hill ble "norske" prosjekter i Tanzania.

Stiegler's Gorge har også likhetstrekk med Mbegani prosjektet. I begge tilfeller må det settes store spørsmålstegn ved forarbeidet som ble gjort. Vi har sett hvordan grunnlaget som ble lagt for Stiegler's Gorge var preget av hastverk, det første TOR dokumentet ble utarbeidet i all hast i 1970, og dannet grunnlaget for hele det videre arbeidet. Det viste seg senere at det ikke fantes noe grunnlag for å bygge den industrien som var nødvendig. I Mbeganis tilfelle ble det satset stort på kommersielt fiske utenfor kysten. Flere år med planleggingen og utbygging av

¹ Ruud & Kjerland 2003: 76-77.

nødvendige fasiliteter fulgte, før man senere oppdaget de aktuelle havområdene var helt uegnet for den typen fiske. Begge tilfeller vitner om utilstrekkelig forarbeid og sterke innslag av ønsketenkning, som resulterte i store bortkastede pengesummer.

Mekanismene i Stiegler's Gorges planleggingsarbeid har også klare fellestrekk med norsk bistands første prosjekt, nemlig fiskerihjelpen til Kerala i India. Prosjektet pågikk fra 1952 til 1972. Helge Pharo har gjennom sin forskning vist at Hirschmans teori er svært relevant også i dette tilfellet. Nordmennene var svært ivrige etter å få prosjektet, noe som medførte et hastverksarbeid der store problemer ble oversett og alt for omfattende planer ble iverksatt. I dette tilfellet ga imidlertid problemløsningsforsøkene resultater. Slik ble planene likevel realisert, men med en annen framgangsmåte enn først planlagt.² Stiegler's Gorge endte opp med motsatt resultat, problemløsningsforsøkene misslyktes, og planleggingen ga aldri noen synlige resultater i Tanzania.

Det er påfallende å se i hvor liten grad man var villig til å lære av de problemene som ble erfart. Særlig om vi også tar i betraktning Turkana prosjektet i Kenya, som opplevde lignende problemer. Prosjektet gikk blant ut på å bygge et stort kjøleanlegg ute i villmarka for å oppbevare fisk fanget i Turkana-sjøen. Anlegget ble planlagt og bygd mellom 1974 og 1981. NORAD hadde da anslått at det var mulig å fange store mengder fisk der, men etter at det store anlegget ble bygget oppdaget man at fangsten var langt mindre enn antatt. Kunnskapen om den varierende mengden fisk i sjøen fantes allerede før NORAD satte i gang, men hastverk og ønsketenkning førte til at dette faktum ikke ble tatt med i bergningen. Kjøleanlegget ble svært overdimensjonert.³ Stiegler's Gorge prosjektet var også i høyeste grad preget av hastverk i planleggingsfasen, og ønsketenkning i forhold til hva man kunne klare å gjennomføre. Problemene med å ta lærdom kan delvis forklares med at det i de ulike prosjektene ble leid inn forskjellige private konsulentfirmaer til å utføre arbeidet, som ikke hadde kontakt med, eller kjennskap til hverandre. I tillegg gjorde de knappe administrative ressursene i direktoratet det vanskeligere å kontrollere prosjekter. Likevel kunne det vært mulig å registrere disse fellestrekkene, samt ta lærdom av feilgrepene. Mye tyder på at

² Pharo, Helge Ø. "Entrepreneurship and development aid. The case of the Indo-Norwegian fisheries project" i Pharo, Helge Ø. & Monika Pohle Fraser (red.) *The Aid Rush. Aid regimes in Northern Europe during the Cold War*, s. 53-93, Volume 2, Oslo 2008: 68-69; Pharo, Helge Ø. *Hjelp til selvhjelp: det indisk-norske fiskeriprosjektets historie 1952-72*, bind I, Oslo 1986; Pharo, bind II, 1986.

³ Ruud & Kjerland 2003: 116-120.

vanskelighetene heller ble glemt, og nye forsøk ble iverksatt uten å ta hensyn til de erfaringer og problemer som man hadde opplevd.

Sentrale personer

Tanzanianske politikere:

Al Noor Kassum (1924-)

Kassum er utdannet jurist og var sjef for Finans og Administrasjon i The East African Community (EAC) da han ble håndplukket til minister for vann-, energi- og mineralresurser i 1977. Denne ministerposten innehadde han i hele resten av planleggingsfasen. Han var en viktig samarbeidspartner for Julius Nyerere og var hele tiden lojal mot presidenten. Han var, og er, en forkjemper for utbyggingen av Stiegler's Gorge, og samarbeidet med NORAD ble en viktig del av hans politiske karriere. I sin selvbiografi skriver han om dette, og mener fortsatt en utbygging hadde vært riktig, selv om tanzanianere måtte finansiert det på egenhånd. Involverte på norsk side forteller at han la mye prestisje i å få fullført planene, han beskrives videre som en karismatisk og veltalende person.¹

Edwin Mtei (1932-)

Tanzaniansk finansminister fra 1977 til 1979, da han røk uklar med Nyerere og måtte gi seg. Mtei studerte ved Makerere universitetet i Uganda og tok der en B. A. med historie, statsvitenskap og geografi, som han fullførte i 1956. Mtei fikk senere jobb i finansministeriet, før han i 1966 ble sjef i den nyetablerte Bank of Tanzania. Han hadde denne stillingen fram til 1974, da han ble utnevnt til generalsekretær i EAC. EAC var imidlertid på vaklende grunn som følge av det dårlige forholdet mellom Uganda og Tanzania, og før den kollapset ble Mtei hentet til jobben som finansminister, i 1977. Mtei hadde i utgangspunktet et godt forhold til Nyerere, som personlig utnevnte han til finansminister, men på grunn av uenigheter om økonomisk politikk ble Mtei nødt til å gå av i 1979. Det var ikke mulig å være minister å ha motstridende syn som presidenten.² Mtei var også godt likt blant norske bistandsbyråkrater, og det var han man forsøkte å appellere til da man ville avslutte planleggingen av Stiegler's Gorge, i 1978. Mtei hadde da uttrykt forsiktig bekymring for planleggingen.

Cleopa David Msuya (1931-)

¹ Kassum 2007.

² Mtei 2009.

Tanzaniansk politiker med flere ministerstillinger. Blant annet finansminister 1972-1975, industriminister 1975-1980, statsminister 1980-1983. Msuya hadde flere viktige politiske verv også etter dette. Han begynte sin politiske karriere i 1964 og jobbet de første årene som sekretær i diverse departementer, blant annet som Principal Secretary i finansministeriet, før han ble minister der i 1972.³ Det var i tiden som finansminister og sekretær i ministeriet at Msuya var viktig i forbindelse med Stiegler's Gorge. Han var blant annet sterkt involvert i forhandlingene som førte til at NORAD tok på seg Stiegler's Gorge prosjektet i 1970.

Amir Habib Jamal (1920/21-1995)

Jamal var en aktiv deltaker i frigjøringskampen og hadde helt fra selvstendigheten, i 1961, og fram til 1989 viktige ministerposter.⁴ Blant annet var han finansminister fra 1975 til 1977. Denne ministerposten overtok han igjen etter at Edwin Mtei måtte gi seg i 1979. I mellomtiden var han kommunikasjon- og arbeidsminister. I forbindelse med dette prosjektet gjorde Jamal seg bemerket som den eneste, i alle fall delvis, åpne kritikerne blant høyerestående tanzanianske politikere. Han ytret bekymring rundt fortsettelsen på midten av 1970-tallet. Han var derimot sterkt kritisk da det ble meddelt at Norge ikke ville bidra i finansieringsprosessen etter at planleggingen var over, i 1980.

Julius Nyerere (1922-1999)

Den kjente uavhengighetsforkjemperen og presidenten (1964-1985) var sjeldent direkte involvert i forhandlingene rundt Stiegler's Gorge. Det var likevel velkjent at han var en stor tilhenger, og så det som en viktig del av sine ambisiøse planer for Tanzanias utvikling. Hans støtte til prosjektet var etter alt å dømme en viktig årsak til at tanzanianerne var så ivrige etter å fullføre planleggingen. Al Noor Kassum viste ofte til at presidenten støttet ham i hans syn på planleggingsprosessen.

Norske byråkrater og konsulenter:

R.K. (Rudolf Kristian) Andresen (1914-1990)

³ http://en.wikipedia.org/wiki/Cleopa_Msuya

⁴ <http://www.sunsonline.org/trade/process/followup/1995/03220195.htm>

Den tidligere admiralen var direktør for NORAD fra oppstarten i 1968 og fram til 1975. Han var hele tiden svært entusiastisk i forhold til planene, og viktig i prosessen da NORAD tok på seg prosjektet.

Arne Arnesen (1928-2010)

Tok over som NORAD direktør for Andresen og satt fram til 1982. Han hadde ikke jobbet i direktoratet før dette, men kom fra diplomatjobb i UD. Arnesen var lenge svært optimistisk i forhold til planene om Stiegler's Gorge. Han var i tillegg en stor beundrer av Nyerere og Tanzania, og var personlig venn av presidenten.

Eskild Jensen (1925-)

Jensen jobbet i NORAD fra 1969 til 1974, først var han kontorsjef, deretter ble han avdelingsdirektør i 1971, og holdt den stillingen til han sluttet. Før dette hadde han jobbet to år i Tanzania, med landets andre femårsplan. Jensen hadde derfor god kjennskap til Stiegler's Gorge, og var svært viktig i startfasen av prosjektet. Jensen var også full av beundring for Tanzania og Nyerere på 1960- og 1970-tallet.

Rolv Hultin (1922-)

Hultin er utdannet jurist og jobbet i NORAD fra begynnelsen helt fram til 1995. Han var blant annet leder for prosjektavdelingen under planleggingens første fase. Han var mest involvert i begynnelsen, og var senere engasjert i andre oppgaver blant annet i Tanzania, men fulgte prosjektet tett hele veien.

Gisle Mjaugedal (1936-)

Han er utdannet ingeniør og jobbet som konsulent i NORAD fram til 1974 eller 1975. Han markerte seg som den tydeligste, og eneste, kritikeren av prosjektet i den første fasen. Mjaugedal hadde ingen av toppjobbene i direktoratet, men jobbet med den daglige oppfølgingen av Stiegler's Gorge under forundersøkelsesarbeidet.

Vidkunn Isaksen (1925-)

Isaksen jobbet både som stedlig representant i Tanzania og underdirektør i NORAD. I 1976 kom han med flere kritiske bemerkninger om planleggingen, han var da underdirektør. Isaksen ser senere ikke ut til å ha vært involvert i prosjektet i særlig grad.

Bjørn Lunøe (1934-)

Lunøe var NORADs prosjektleder for Stiegler's Gorge i halvannet år, fra 1978 til 1979.

Nils-Isak Fossen (1936-)

Fossen jobbet i Hafslund, og var prosjektleder for prosjektet så lenge firmaet var med.

Sturla Sandbeck (1936-)

Sandbecks familiefirma var ett av flere firmaer i Norplan. Han jobbet som Hafslund/Norplans kontaktpunkt og koordinator i Tanzania, med kontor i Dar es Salaam, fra 1976 til 1979.

Forkortelser

Ap	Arbeiderpartiet
BNP	Brutto nasjonalprodukt
CMI	Christian Michelsen institutt
DAC	Development Assistance Committee
EAC	East African Community
FAO	Food and Agriculture Organization
FIVU	Fellessekretariatet for industriell virksomhet i utlandet
FN	De forente nasjoner
IMF	Det internasjonale pengefondet
NORAD	Direktoratet for utviklingshjelp ¹
NU	Norsk utviklingshjelp
NUPI	Norsk Utenrikspolitisk Institutt
NVE	Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen ²
NØV	Ny økonomiske verdensorden
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
RUBADA	The Rufiji Basin Development Authority
TANESCO	Tanzania Electric Supply Company
TOR	Terms of Reference
TWICO	Tanzania Wood Industries Corporation
UiB	Universitetet i Bergen
UD	Utenriksdepartementet
UiO	Universitetet i Oslo
UNCTAD	FNs konferanse for handel og utvikling

¹ Fram til 1999 hadde direktoratet dette navnet, da det skiftet til sitt nåværende navn: Direktoratet for utviklingssamarbeid.

² NVE hadde dette navnet fram til 1986, i dag heter det: Norges vassdrags- og energidirektorat

Kilder og litteratur

Trykte kilder

Ministry of Economic Affairs and Development planning, Government of Tanzania. *The People's Plan for Progress. A popular version of The Second Five Year Plan for Economic And Social Development 1969-1974*, Dar es Salaam, 1969.

Utrykte kilder

NORADs arkiv

- Arkivserien "TAN012": Boksene A – 1846 til A – 1886.

Utenriksdepartementets arkiv

- Arkivserien "37 4/149": Bind 1 til 25.

Ambassaden i Dar es Salaams arkiver

- Arkivserien "431-TAN 012": Boksene 82 til 91.
- Arkivserien "TANZANIA 45-": Boks 262.

Muntlige kilder¹

Intervju

- Fossen, Nils-Isak, i Oslo, 14.01.11.
- Hultin, Rolv, i Asker, 23.11.10.
- Jensen, Eskild, i Oslo, 26.11.10.
- Lunøe, Bjørn, i Bærum, 17.01.11.
- Sandbeck, Sturla, i Bærum, 02.03.11.

Samtale

¹ Alle intervjuobjektene er nærmere beskrevet under "Sentrale personer".

- Havnevik, Kjell, i Uppsala, 28.04.10.

Internett

http://en.wikipedia.org/wiki/Cleopa_Msuya (sist undersøkt 03.05.11)

<http://www.eturbonews.com/21115/stieglers-gorge-along-river-rufiji-may-be-under-threat>
(sist undersøkt 03.05.11)

<http://www.sunsonline.org/trade/process/followup/1995/03220195.htm>
(sist undersøkt 03.05.11)

<http://www.thecitizen.co.tz/business/13-local-business/8127-the-stiegler-gorge-factor-in-tanzanias-energy-equation.html>. (sist undersøkt 03.05.11)

Litteratur

Amland, Bjørn. *Bistand eller Børs? Næringslivets rolle i norsk u-hjelp*, Oslo 1993.

Brattensborg, Thor Olav. *Sao Hill – Fra u-landsprosjekt til industribedrift 1971 – 1981*, Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1989.

Dalland, Øystein. “The last big dam in Norway. Whose victory?” i Usher, Ann Danaiya (red.), *Dams as Aid. A political anatomy of Nordic development thinking*, s. 41-56, London 1997.

Eriksen, Tore Linné. “Tanzania: Fra underutvikling til krise” i Eriksen, Tore Linné (red.) *Den vanskelige bistanden*, s. 107-132, Oslo 1988.

Goldstein, Judith & Robert O. Keohane, “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework” i Goldstein, Judith & Robert O. Keohane (red.), *Ideas and Foreign Policy*, s. 3-30, Cornell University 1993.

Havnevik, Kjell J., Finn Kjærby, Ruth Meena, Rune Skarstein, Ulla Vuorela. *Tanzania - Country Study and Norwegian Aid Review*, Bergen 1988.

Havnevik, Kjell J. *Tanzania - The Limits to Development from Above*, Uppsala 1993.

Hirschman, Albert O. "The principle of the hiding hand" i *National Affairs*, utg. nr. 6, vinter, s. 10-23, 1967.

Hoag, Heather J. & May-Britt Öhman. "Turning Water into Power: Debates over the Development of Tanzania's Rufiji River Basin, 1945-1985", i *Technology and Culture*, vol. 49, nr. 3, juli, s. 624-651, 2008.

Kassum, Al Noor. *Africa's Winds of Change. Memoirs of an International Tanzanian*, London 2007.

Kenwood, A. G. & A. L. Lougheed. *The Growth of the International Economy 1820-2000*, London 1999.

Kjekshus, Helge. "Økologiske aspekter ved Stiegler's Gorge Prosjektet", i *Forum for Utviklingsstudier*, nr. 10, 1977.

Lancaster, Carol. *Foreign Aid – Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago 2007

Liland, Frode & Kirsten Alsaker Kjerland. *Norsk utviklingshjelps historie 3. 1989-2002: På bred front*. Bergen 2003.

Mortrud, Odd Erling. *Norsk kommersiell bistand på 1960-tallet*, Hovedoppgave i historie, Universitet i Oslo 1997.

Mtei, Edwin. *From Goatherd to Governor*, Dar es Salaam 2009.

Mukandala, Rwekaza. "From proud Defiance to Beggary: A Recipient's Tale" i Hyden, Goran & Rwekaza Mukandala (red.) *Agencies in Foreign Aid. Comparing China, Sweden and the United States in Tanzania*, s. 31-67, Houndmills 1999.

Nugent, Paul. *Africa Since Independence*, New York 2004.

Pharo, Helge Ø. *Hjelp til selvhjelp : det indisk-norske fiskeriprosjektets historie 1952-72*, bind I, Oslo 1986.

Pharo, Helge Ø. *Hjelp til selvhjelp : det indisk-norske fiskeriprosjektets historie 1952-72*, bind II, Oslo 1986.

Pharo, Helge "Reluctance, enthusiasm and indulgence: the expansion of bilateral Norwegian aid", i Pharo, Helge Ø. & Monika Pohle Fraser (red.) *The Aid Rush. Aid regimes in Northern Europe during the Cold War*, Volume 1, s. 53-89, Oslo 2008.

Pharo, Helge Ø. "Entrepreneurship and development aid. The case of the Indo-Norwegian fisheries project" i Pharo, Helge Ø. & Fraser, Monika Pohle (red.) *The Aid Rush. Aid regimes in Northern Europe during the Cold War*, Volume 2, s. 53-93, Oslo 2008.

Reithaug, Kjetil. *Institusjonen Norsk Utviklingshjelp. Organiseringen av norsk bistandsadministrasjon 1962-1968. Grunnlaget legges for NORAD*, Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1994.

Ruud, Arild Engelsen & Kirsten Alsaker Kjerland. *Norsk utviklingshjelps historie 2. 1975-1989: Vekst, velvilje og utfordringer*, Bergen 2003.

Simensen, Jarle. *Norsk utviklingshjelps historie 1. 1952-1975: Norge møter den tredje verden*, Bergen 2003.

Simensen, Jarle. "Aid symbiosis and its pitfalls. The Nordic/Norwegian-Tanzanian aid relationship, 1962-1986" i Pharo, Helge Ø. & Monika Pohle Fraser (red.) *The Aid Rush – Aid regimes in Northern Europe during the Cold War*, Volume 2, s. 153-178, Oslo 2008.

Staples, Amy L. S. *The Birth of Development: How the World Bank, Food and Agriculture Organization, and World Health Organization Changed the World, 1945-1965*. Kent 2006.

Sund, Olaf. *Interesser og prinsipper. Om forholdet mellom næringslivets interesser og bistandens prinsipper i norsk utviklingshjelp, 1980-87*, Masteroppgave i historie, Universitetet i Oslo 2009.

Urdal, Ingvil. *Det forgjettete land? En analyse av den norske Tanzania-debatten, med hovedvekt på perioden 1971 til 1985*, Masteroppgave i historie, Universitetet i Oslo 2009.

Usher, Ann Danaiya. "About the book, the contributors and what this book is not about" i Usher, Ann Danaiya (red), *Dams as Aid. A political anatomy of Nordic development thinking*, s. 3-10, London 1997.

Usher, Ann Danaiya. "The Mechanism of 'Pervasive Appraisal Optimism'" i Usher, Ann Danaiya (red) *Dams as Aid. A political anatomy of Nordic development thinking*, s. 59-76, London 1997.

Westad, Odd Arne. *The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of Our Times*, Cambridge 2005.

Öhman, May-Britt. *Taming Exotic Beauties: Swedish Hydropower Constructions in Tanzania in the Era of Development Assistance, 1960s – 1990s*, Stockholm 2007.

Øverhaug, Tore. *Fra hjørnestein til møllestein. Mbegani Fisheries Development Centre, med hovedvekt på oppfølging og bruk av Evalueringsrapport 4.86.*, Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1993.